

RAQUEL GOMES DA COSTA

**O IMPACTO DOS PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA: A
EXPERIÊNCIA DAS FAMÍLIAS DO BAIRRO SANTA ROSA NO MUNICÍPIO DE
GUARUJÁ.**

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO PAULO

BAIXADA SANTISTA

2013

RAQUEL GOMES DA COSTA

O IMPACTO DOS PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA: A
EXPERIÊNCIAS DAS FAMÍLIAS DO BAIRRO SANTA ROSA NO MUNICÍPIO DE
GUARUJÁ.

Trabalho de Conclusão de
Curso apresentado para
obtenção do grau de bacharel
em Serviço Social. Orientadora:
Profª Dra Luzia Fátima Baierl

SANTOS

2013

Banca Examinadora

Aos meus pais, Edgar e Jacira.
Aos meus irmãos, Jaque e Rodolfo.
Ao meu saudoso avô, Salvador.
A minha tia, Maria Antônia.

Por que família é tudo!

Agradecimentos

Em primeiro lugar agradeço a minha família pelo incentivo, apoio e acreditar incondicionalmente nos meus projetos de vida. Em especial a minha mãe. Não existem palavras para expressar o quanto seu amor, sua presença e sua dedicação são importantes em minha vida.

A minha querida orientadora Profª Dra Luzia Baierl, que compartilhou de seus conhecimentos com sabedoria e paciência, me incentivou nos momentos difíceis, confiou e me fez confiar em minha capacidade.

A todos os professores e colegas de sala que me acompanharam neste longo processo de formação.

Ao pessoal do CRAS Santa Rosa, em especial: Gislene, Ana Paula, Gerson, Regina, Sonia, Lenir, Nena, Roseli. Vocês fizeram parte de uma fase maravilhosa de minha vida.

Aos meus queridos Assistentes Sociais: Flávia, Andréa, João José.

Aos amigos de faculdade que sempre estiveram próximos: Ana Flávia, Rafaela, Carol, Itamar, Michele, Ana Luisa.

Por fim, e não menos importante. As minhas companheiras de todo dia, de amizade, cumplicidade, diversão, risos e choro. Dizem que os amigos são irmãos que escolhemos, pois eu as escolhi: Valdenice, Lidiane, Renata, Adriana. Vocês fazem parte desta conquista!

A todos, o meu afeto.

“O mais importante e bonito, do mundo, é isto: que as pessoas não estão sempre iguais, ainda não foram terminadas – mas que elas vão sempre mudando. Afinam ou desafinam. Verdade maior. É o que a vida me ensinou. Isso me alegra, montão.”

Guimarães Rosa

Resumo

Este trabalho aborda as contribuições dos programas de transferência de renda para as famílias beneficiárias, seu objetivo foi verificar o impacto do Programa Bolsa Família do governo Federal e o Programa Renda Cidadã do governo Estadual na vida das famílias, bem como identificar as mudanças ocorridas após a inclusão nos referidos programas. A pesquisa foi desenvolvida junto às famílias dos programas vinculados ao Centro de Referência de Assistência Social no bairro Santa Rosa no município de Guarujá. Atendendo os objetivos propostos na pesquisa, como base no estudo qualitativo, os dados foram coletados por meio de entrevistas. Para a análise de nosso objeto de pesquisa situamos a constituição do Sistema Brasileiro de Proteção Social, da Política de Nacional Assistência Social e dos Programas de Transferência de Renda no Brasil, por fim resgatando a história do município de Guarujá e sua construção social, econômica e política, fazendo um recorte a Política de Assistência Social do município.

Palavras-chave: Política Social; Assistência Social; Programas de Transferência de Renda; pobreza; família.

Sumário

Introdução.....	9
Capítulo 1	
Seguridade Social brasileira: Política de Proteção Social.....	13
1.1. Sistema Proteção Social brasileiro.....	18
1.2. Política Nacional de Assistência Social: Construção sócio-histórica, econômica e política.....	23
Capítulo 2	
Os Programas de Transferência de Renda no Brasil: Estratégia de enfrentamento a pobreza e a miséria.....	31
2.1. Programa Renda Cidadã.....	38
2.2. Programa Bolsa Família.....	41
Capítulo 3	
Guarujá, Realidade e Contradição: A experiência das famílias do bairro Santa Rosa inseridas nos programas Renda Cidadã e Bolsa Família.....	46
3.1. Aspectos da Política de Assistência Social no município.....	54
3.2. Programas Renda Cidadã e Bolsa Família.....	56
3.3. CRAS Santa Rosa, programa Renda Cidadã e Bolsa Família e o trabalho socioeducativo com famílias.....	57
3.4. Famílias e a realidade vivida.....	66
3.5. Distribuição de renda e o impacto na vida das famílias.....	68
Considerações Finais.....	79
Referencias Bibliográficas.....	82
Anexos.....	86

Introdução

Os programas de transferência de renda no Brasil surgiram há quase duas décadas, influenciados por experiências da Europa e dos Estados Unidos. Este tem sido carro chefe de uma política de governo nas últimas décadas que busca combater a pobreza e a miséria por meio de distribuição de renda. Estes programas estão inseridos na lógica da proteção social criada pelos governos para o conjunto da população que deles necessitam. Muitos são os debates a cerca do tema, os programas de transferência de renda suscitam grande discussão quanto a sua efetividade e intencionalidade. Aqui tomamos como parâmetro tais programas, considerando-os respostas/estratégias do Estado frente à pobreza e a desigualdade da grande massa da população, por meio de política social, ou seja, configurada como direito.

Seguindo por este caminho o presente trabalho pretende verificar qual o impacto destes programas na vida das famílias, tendo como base algumas questões norteadoras: Tais programas desenvolvem potencialidades das famílias? Fortalecem os vínculos familiares e comunitários? Promovem a autossustentação das famílias? Possibilitam melhoria na qualidade de vida das famílias?

Procuraremos identificar as mudanças ocorridas na vida das famílias e também conhecer e refletir sobre os serviços socioassistenciais oferecidos pelo CRAS as famílias beneficiárias dos programas, pois partimos da hipótese de que os programas de transferência de renda não devem se limitar ao valor monetário repassado as famílias. Pensamos que transferência de renda sem ações complementares e acompanhamento das famílias não possibilitam alcançar os objetivos aos que os programas se propõem de garantir autonomia às famílias, por este motivo o impacto é mínimo na vida das mesmas, se o é, este se dá somente no âmbito econômico. Entendemos as ações complementares como meios para alcançar determinados fins com vistas à melhoria na qualidade de vida das famílias.

Tomamos como referencia o programa Renda Cidadã do governo Estadual e o programa Bolsa Família do governo Federal, desenvolvidos pelo CRAS

Santa Rosa no município de Guarujá. Partimos de uma inquietação provocada pela experiência cotidiana de estágio no CRAS, assim compartilhamos a ideia de que “nada pode ser intelectualmente um problema se não tiver sido, em primeiro lugar, um problema da vida prática” (MINAYO, 2012:17).

A questão da transferência de renda aliada ou não a ações socioeducativas e sua contribuição para vida das famílias suscitaram indagação frente à realidade dos serviços oferecidos pelo CRAS e também pela realidade vivida pelas famílias.

Para investigar o impacto dos programas optamos por realizar uma pesquisa qualitativa, pois

Ela trabalha com o universo dos significados, dos motivos, das aspirações, das crenças dos valores e das atitudes. Esse conjunto de fenômenos humanos é entendido aqui como parte da realidade social, pois o ser humano se distingue não só por agir, mas por pensar sobre o que faz e por interpretar suas ações dentro e a partir da realidade vivida e partilhada com seus semelhantes. (MINAYO, 2012: 21)

Desta forma, para analisar todos esses fatores foi necessário dividi-la em etapas, tomamos com referencia o ciclo da pesquisa qualitativa (MINAYO, 2012) que estabelece três etapas para este processo. A inicial, *fase exploratória*, foi o levantamento do referencial teórico e a elaboração do projeto de pesquisa, devidamente apresentado e aprovado pelo comitê de ética.

A segunda etapa foi o *trabalho de campo*, que consistiu em colocar em prática a pesquisa ancorada e fundamentada no referencial teórico construído na etapa anterior. Realizamos entrevistas com seis famílias utilizando um roteiro de questões abertas (anexo), as entrevistas tiveram duração de 20 a 30min e foram realizadas no CRAS, por opção das famílias.

O universo de pesquisa são as famílias inseridas no Programa Renda Cidadã e Bolsa Família há mais de 18 meses e que residem no bairro Santa Rosa. A

amostra foi escolhida da seguinte forma, primeiro levantamos os prontuários das 28 famílias que estão atualmente no Programa Renda Cidadã, no bairro Santa Rosa, e construímos um perfil no que refere à idade, naturalidade, filhos, escolaridade e renda familiar, deste universo escolhemos 9 famílias. Dá mesma forma se deu a escolha das famílias do Programa Bolsa Família, porém, o universo é imensamente maior, com isso nos limitamos a uma escolha aleatória de 5 famílias que são acompanhadas sistematicamente pelo CRAS..

Por meio de contato telefônico, convidamos as famílias para participar da pesquisa, a maioria se dispôs, demos a opção de escolha para local da entrevista, e optaram que as entrevistas fossem realizadas no CRAS, algumas entrevistas seriam realizadas no domicílio, mas devido à dificuldade de acesso imposta pelo tráfico, não pudemos ir até seus locais de moradia.

Ao final, conseguimos realizar apenas 6 entrevistas, sendo 3 famílias do Renda Cidadã e 3 do Bolsa Família. Nossa grande dificuldade foi o tempo, mas pensamos que as entrevistas que conseguimos realizar possuem um rico conteúdo e trazem elementos significativos para nossa análise, no que se refere a objetivo desta pesquisa.

Por fim, a terceira etapa, resumida como *Análise e tratamento do material empírico e documental*. Esta fase compreendeu em interpretar os dados empíricos e articulá-los com a teoria que fundamentou o projeto e com outras referências que se fez necessário. Este processo foi dividido em três partes: a ordenação dos dados; classificação dos dados; e análise propriamente dita.

O presente trabalho está assim organizado:

No primeiro capítulo abordaremos a construção do Sistema de Proteção Social brasileiro e a organização da Seguridade Social Brasileira. Daremos ênfase a Assistência Social e sua constituição na realidade brasileira enquanto política que aporta os programas de transferência de renda.

No segundo capítulo abordaremos o início dos programas de transferência de renda no Brasil, bem como, o surgimento dos Programas Renda Cidadã e Bolsa Família.

No terceiro capítulo analisaremos a realidade do município de Guarujá e de suas características históricas, econômicas e sociais. Levantando aspectos da Política de Assistência Social e dos programas Renda Cidadã e Bolsa Família executados no município, focando na experiência das famílias beneficiárias destes programas atendidas pelo CRAS situado no bairro Santa Rosa.

E para finalizar teceremos algumas considerações que mais do que respostas aos objetivos nos permitiram refletir sobre conjuntura em que tais programas estão situados, como estão sendo executados e quais são os rebatimentos dos mesmos na vida das famílias.

Capítulo I

Seguridade Social brasileira: Política de Proteção Social

O objetivo deste capítulo é percorrer o caminho de construção do Sistema de Proteção Social brasileiro e sua formação sócio-histórica. Abordando a Seguridade Social brasileira e seu tripé: Saúde, Previdência Social e Assistência Social. Com ênfase na Política Nacional de Assistência Social e sua constituição.

As políticas de proteção social são respostas as diferentes manifestações da questão social¹. O sistema capitalista com seu modo de produção (acumulação/exploração do trabalho) ao mesmo em que produz riqueza, igualmente produz pobreza e desigualdade social, pois se apropria das riquezas socialmente produzidas. Este modelo impacta diretamente na vida da classe trabalhadora, que possui como único bem à força de trabalho e precisa vendê-la para sobreviver. Contudo, mais do que uma ação do Estado para responder as expressões da questão social, as políticas sociais são frutos das lutas dos trabalhadores por melhores condições de trabalho e de vida. Desta forma, tais políticas sociais surgem como respostas para o atendimento das necessidades “inspiradas em princípios e valores socializados pelos trabalhadores e reconhecidas pelo Estado”. (MOTA, 2006:01)

Trata-se de uma contradição da sociedade capitalista, cujas mediações econômicas e políticas imprimem um movimento dinâmico e dialético: se do ponto de vista lógico, atender às necessidades do trabalho é negar as necessidades do capital, do ponto de vista histórico, a seguridade social é por definição esfera de disputas e negociações na ordem burguesa. (MOTA, 2006:01)

¹ Questão Social aqui entendida como expressão das relações sociais. Nesse sentido, circunscreve-se num campo de disputas, pois diz respeito a desigualdade econômica, política e social entre as classes sociais na sociedade capitalista. (Silva, Yasbek e Giovanni, 2011:27).

Portanto, fixada no campo de luta dos trabalhadores, a Seguridade Social sempre será um objeto a ser moldado de acordo com os interesses do capital. Nesse sentido, Seguridade Social constitui-se em um conjunto de políticas sociais que se constrói a partir de determinada lógica da estrutura da sociedade. A Seguridade Social foi influenciada pelo pensamento Keynesiano. O modelo Keynesiano colocava o Estado como protagonista no desenvolvimento e expansão das políticas sociais entendendo-se que o gasto social alavancaria a demanda por bens e serviços gerando o pleno emprego. O Estado seria o regulador do mercado financeiro.

Nesta perspectiva, o gasto publico não é entendido como negativo ou gerador de déficits, mas , ao contrario, integra uma política de desenvolvimento baseada na tese de que o gasto social tem a função de aumentar as demandas por bens e serviços de consumo, e pode gerar o pleno emprego.(BOSCHETTI, 2009: 174)

Este pensamento estabeleceu um modelo de Seguridade Social que era dependente do pleno emprego, de empregos estáveis e permanentes, ideia inconcebível no sistema capitalista.

Diante da incapacidade do modo de produção capitalista de assegurar trabalho para todos os trabalhadores, a seguridade social assume a função de garantir direitos derivados do trabalho para os trabalhadores que perderam, momentaneamente ou permanentemente, sua capacidade laborativa. (BOSCHETTI, 2009:176)

Como se vê, o modo capitalista de produção não foi e nem será capaz de assegurar emprego a todos, neste movimento a Seguridade Social surge com a função de garantir direitos para os trabalhadores, só teriam acesso a tais direitos os trabalhadores que fossem assalariados. O principio era garantir proteção exclusivamente ao trabalhador e sua família, direitos entendidos como decorrentes do trabalho para aqueles inseridos em relações formais e estáveis de trabalho.

Estas são as características da previdência social no Brasil, que mantém aposentadorias, pensões, salário família, auxílio doença e outros benefícios, só para aqueles que contribuem, seja porque estão inseridos em uma relação de emprego estável, com contrato ou carteira de trabalho assinada, seja porque contribuem como autônomos ou como segurados especiais. (BOSCHETTI, 2009: 176)

Portanto, esta lógica está intrinsecamente ligada e dependente do mercado de trabalho, “assim, este modelo só universaliza direitos sociais se universalizar, igualmente, o direito ao trabalho.” (BOSCHETTI, 2009: 177).

Como política de proteção social a seguridade social é entendida como decorrente dos direitos sociais. A partir da Constituição Federal de 1988 é assumida como dever do Estado e seus princípios são a universalidade, a uniformidade e a equidade. É importante salientar que a noção de direito social significa romper com a lógica estabelecida anteriormente, onde os direitos eram apenas para os trabalhadores segurados. Deste modo, a seguridade social é uma política que visa atingir toda a população.

A Seguridade Social brasileira por definição constitucional é integrada pelas políticas de saúde, Previdência Social e Assistência Social e supõe que os cidadãos tenham acesso a um conjunto de certezas e seguranças que cubram, reduzam ou previnam situações de risco e de vulnerabilidade sociais. (YASBEK, 2008: 80)

Está regulamentada na Constituição Federal de 1988:

Art. 194. A Seguridade Social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à Saúde, à Previdência e à Assistência Social. (Constituição Federal 1988)

Como dito anteriormente, a seguridade social caracteriza-se por um conjunto de ações, no caso do Brasil, composta por um tripé: Saúde como direito universal, Previdência Social para quem contribui e Assistência Social para quem dela necessitar sem contribuição prévia.

A saúde:

Art. 196. A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação. (Constituição Federal 1988)

A Constituição de 1988 instituiu um conceito ampliado de saúde, determinou que o direito a saúde é universal, independente de contribuição. Para concretização do direito foi promulgada em 19/09/1990 a Lei 8.080 que regula as ações e serviços de saúde e cria o Sistema Único de Saúde - SUS, considerado um dos maiores sistemas públicos de saúde do mundo.

A Previdência Social:

Art. 201. A previdência social será organizada sob a forma de regime geral, de caráter contributivo e de filiação obrigatória, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial, e atenderá, nos termos da lei, a:

I - cobertura dos eventos de doença, invalidez, morte e idade avançada;

II - proteção à maternidade, especialmente à gestante;

III - proteção ao trabalhador em situação de desemprego involuntário;

IV - salário-família e auxílio-reclusão para os dependentes dos segurados de baixa renda;

V - pensão por morte do segurado, homem ou mulher, ao cônjuge ou companheiro e dependentes, observado o disposto no § 2º.
(Constituição Federal 1988)

A previdência foi criada em 1888 inicialmente para concessão de direito a aposentadoria aos empregados do Correio e foi se expandindo a outras categorias. Em 1923, a Lei Elói Chaves, fruto do processo de luta dos trabalhadores, criou a Caixa de Aposentadorias e Pensões apenas para os empregados das empresas ferroviárias, este foi considerado o ponto inicial, no Brasil, da previdência social. Já em 1933, por meio do decreto nº 22872, criou-se o Instituto de aposentadorias e

Pensões dos Marítimos, a primeira instituição brasileira da previdência social de âmbito nacional. Podemos constatar que a previdência, no decorrer do tempo passou por muitas mudanças, porém, seu foco sempre foi o trabalhador com vínculo empregatício. (Ministério da Previdência Social, 2012)

Hoje a Previdência Social “é uma instituição pública que tem como objetivo reconhecer e conceder direitos aos seus segurados”. (Ministério da Previdência Social, 2012) Por isso, está condicionada a prévia contribuição, só podem disfrutar dos benefícios oferecidos àqueles que contribuírem. Então, a Previdência Social se apresenta como reconhecimento legal de direitos ligados ao trabalho, a garantia do mínimo de seguro para o trabalhador.

A Assistência Social, é entendida como política social de direito segundo a Constituição Federal em seu Artigo 203:

A assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social, e tem por objetivos:

I - a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice;

II - o amparo às crianças e adolescentes carentes;

III - a promoção da integração ao mercado de trabalho;

IV - a habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária;

V - a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei. (Constituição Federal 1988)

Diante disso, para maior compreensão quanto à constituição da Seguridade Social brasileira, faremos um breve retorno ao passado trazendo alguns elementos para entendermos como se deu o processo de construção do Sistema Brasileiro de Proteção Social ao longo do tempo.

1.1. Sistema Brasileiro de Proteção Social

O sistema de proteção social no Brasil tem origem em meados dos 1930 e 1945, época marcada pelo acelerado desenvolvimento industrial. Neste período o Brasil passava pela transição de um modelo de desenvolvimento agroexportador para o modelo urbano industrial, com forte investimento no campo industrial, na área química e mecânica, na siderurgia, energia e mineração. O investimento compreendia também na construção de uma infraestrutura de apoio, com portos, aeroportos, rodovias, transporte público, etc. Este processo acarretou a migração dos trabalhadores rurais para os grandes centros urbanos, como São Paulo e Rio de Janeiro devido a grande oferta de empregos.

O desenvolvimento industrial acarretou grandes transformações no país, em diversos aspectos, no mundo do trabalho, na economia, na política e na área social. O Brasil era governado pelo presidente Getúlio Vargas, este período (1930 – 1945) foi intitulado de Era Vargas², ficou marcado pela centralização de poder e pelo autoritarismo.

O Governo Vargas, por meio de uma política econômica incentivava o processo de industrialização e buscava que os mecanismos econômicos até então voltados para a sustentação da agro exportação se direcionassem para área industrial, o Estado não media esforços, incentivava as indústrias para favorecer e viabilizar a expansão do setor industrial.

Esta onda de industrialização acarretou o que Iamamoto e Carvalho chamam de “afluxo continuado de populações não adaptadas à disciplina e condição de vida e trabalho industrial urbano” (IAMAMOTO, CARVALHO, 2009: 236), pois ao chegar à cidade se defrontam com uma realidade completamente diferente da que viviam no campo, trabalhando na agricultura, e ainda de acordo com os autores este movimento alterou continuamente a composição política e social da cidade.

² Período em que Getúlio Vargas governou o Brasil por 15 anos ininterruptos. Governo Provisório (1930 - 1934); O Governo Constitucionalista (1934 - 1937); Estado Novo (1937 - 1945).

Deste modo, a população “não adaptada” ao modo de produção da sociedade capitalista, as péssimas condições de trabalho, não possuíam recursos para viver dignamente. Esta condição movimentou o proletariado a lutar por melhores condições de vida e trabalho, evidenciando a questão social. O Governo para manter sua hegemonia neutraliza esses movimentos com sua “política de massas”.

Para se legitimar, o Estado Novo (1937-1945) incorporou algumas reivindicações da população, a estratégia adotada era:

“O reconhecimento legal da cidadania social do proletariado, o reconhecimento pelo Estado de uma forma social de exploração da força de trabalho e, portanto, de direitos inerentes à condição de explorado – mesmo que a ideologia oficial os apresente como doados e mesmo que por um longo período esses direitos para a maioria dos trabalhadores não seja mais do que ficção...” (IAMAMOTO, CARVALHO, 2009: 237).

O Estado Novo reordenou-se quanto as suas funções, passou a assumir amplamente o papel de regulador e provedor direto, no campo da saúde, educação, previdência, habitação, saneamento básico, transporte coletivo - alvos das ações dos sistemas de proteção social - como respostas as necessidades geradas pelo processo de industrialização.

É importante resaltar que todo sistema de proteção social implica na transferência de recursos financeiros e sociais, como trabalho, bens e serviços e também pela transferência direta de renda, a distribuição de recursos está associada à lógica do mercado. Tomamos como referencia o conceito de que:

Os sistemas de proteção social são formas, às vezes mais, às vezes menos, institucionalizadas que todas as sociedades humanas desenvolvem para enfrentar vicissitudes de ordem biológica ou social que coloquem em risco parte ou a totalidade de seus membros. (SILVA, YASBEK, GIOVANNI, 2011:17)

Assim, entendemos que os sistemas de proteção social além de representarem respostas às carências, necessidades vividas pelas sociedades, também evidenciam os interesses políticos e suas pactuações. Neste movimento são definidos os alvos da proteção e como será a proteção para então elaborar e definir as políticas sociais.

No Estado Novo o padrão de cidadania desenvolvido era baseado no mercado de trabalho controlado pelo Estado, cidadão de fato era aquele que possuía a carteira de trabalho assinada. O modelo brasileiro mesmo distante de um Estado de Bem Estar Social³, foi responsável por alguns avanços.

Neste período, são criados os Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPs) na lógica do seguro social e nesta década situamos a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), o Salário Mínimo, a valorização da saúde do trabalhador e outras medidas de cunho social, embora com caráter controlador e paternalista. (YASBEK, 2008: 89)

Com o fim da Era Vargas em 1945, inicia-se a chamada República Populista⁴ (1945 – 1964), a ideia era criar uma imagem carismática dos Governantes para ganhar a confiança e adoração do povo com propostas de um Brasil grande e desenvolvido. Ocorreram pequenas mudanças no âmbito das políticas sociais, com a instauração de um período democrático e com a nova Constituição Federal de 1946 registraram-se alguns avanços como a obrigatoriedade de assistência à maternidade, infância e a adolescência e direito a aposentadoria integral aos trabalhadores, por motivo de acidente de trabalho ou invalidez.

³ Estado de Bem Estar Social pode ser caracterizado pela responsabilidade do Estado pelo bem estar de seus membros. Trata-se de manter um padrão mínimo de vida para todos os cidadãos, como questão de direito social, através de um conjunto de serviços provisionados pelo Estado, em dinheiro ou em espécie. (YASBEK, 2008:87)

⁴ Presidentes durante o período da República populista: José Linhares (1945-1946 – interino); Eurico Gaspar Dutra (1946-1951); Getúlio Vargas (1951-1954); Café Filho (1954-1955); Carlos Luz (1955 – interino); Nereu Ramos (1955-1956 – interino); Juscelino Kubitschek (1956-1961); Jânio Quadros (1961); Ranieri Mazilli (1961 – interino); João Goulart (1961-1964).

Em 1964 ocorre o Golpe de Estado, inicia-se o Governo sob Ditadura Militar⁵. Este governo caracterizou-se pela falta de democracia, supressão de direitos constitucionais, censura perseguição política e repressão aos que eram contra o regime militar. Relegaram as lutas sociais, as mobilizações populares por melhoria nas condições de vida iniciadas na República Populista, deslocando-as para o campo da ilegalidade.

O projeto político-institucional do novo regime buscava a estabilidade social e a afirmação da nova ordem política no país. Nesta perspectiva, o governo introduziu algumas mudanças, que estiveram direcionadas para fornecer respostas às reivindicações que moviam os movimentos populares de contestação ao regime que, de um lado, propunha a ampliação qualitativa dos benefícios existentes como, por exemplo, a extensão de direitos previdenciários a trabalhadores rurais e empregados domésticos, e de outro, uma expansão quantitativa dos serviços governamentais, que era apresentada ao público como solução para a universalização do acesso aos serviços de educação, de saúde e habitação.

Ao longo de sua construção o sistema de proteção social brasileiro sofreu ajustes ocasionados por questões econômicas, sociais, culturais da sociedade e principalmente pelo forte traço conservador, excludente e concentrador do governo militar. Foi neste contexto que o sistema se expandiu e consolidou-se, foram “implementadas políticas de massa de cobertura relativamente ampla, mediante a organização de sistemas nacionais públicos ou estatalmente regulados de provisão de serviços sociais básicos” (MEDEIROS, 2001:13).

O modelo de proteção social dos governos militares assumiu duas linhas definidas:

A primeira, de caráter compensatório, era constituída de políticas assistencialistas que buscavam minorar os impactos das desigualdades crescentes provocadas pela aceleração do desenvolvimento capitalista. A segunda, de caráter produtivista, formulava políticas sociais visando contribuir com o processo de

⁵ Presidentes durante o período da Ditadura Militar: Mal. Humberto de Alencar Castelo Branco (1964-1967); Artur da Costa e Silva (1967-1969); Junta Militar (31/8/1969-30/10/1969); Emílio Garrastazu Médici (1969-1974); Ernesto Geisel (1974-1979); João Batista Figueiredo (1979-1985).

crescimento econômico. Nesse sentido, foram elaboradas, por exemplo, as políticas de educação, que buscavam atender às demandas por trabalhadores qualificados e aumentar a produtividade da mão de obra semi-qualificada. (MEDEIROS, 2001: 14)

Como sabemos essas políticas sociais, compensatórias e assistencialistas, pouco contribuía para amenizar as condições de pobreza e miserabilidade da população e o modelo de desenvolvimento capitalista baseado na concentração de renda e exploração da força de trabalho aprofundara cada vez mais.

No final da década de 1970, o modelo desenvolvimentista (aceleração do crescimento econômico), o "milagre econômico brasileiro" esgotara-se, pôde ser sentido no agravamento das condições gerais de vida da população, fazendo ressurgir os movimentos sociais de reivindicação. No início dos anos 80 o país entra numa crise recessiva ocasionando a generalização da pobreza, esta crise tornara ainda mais precária à manutenção das políticas sociais.

Esta crise acarretou o aumento do desemprego e da miséria ampliou os problemas sociais que já existiam como a desnutrição, profusão de doenças endêmicas, baixa taxa de escolarização, precarização de moradia da população urbana e aumento da mortalidade infantil nas áreas mais carentes. Em face do aumento das demandas sociais, a oferta de bens e serviços públicos revelou-se insuficiente. Diante desta situação, emergiram novos e mais intensos movimentos sociais tendo como o problema da "dívida social" parte obrigatória do debate em torno da transição para a democracia. O resgate da dívida social era a bandeira que legitimava a luta dos movimentos. Portanto, a sociedade civil se rearticulou por meio dos movimentos sociais e colocou, definitivamente, nas agendas de debate a questão social e seus desdobramentos econômicos e sociais.

Em 1984 o movimento de Redemocratização e a Campanha pelas "Diretas Já" pressionou o governo para aprovar uma ementa que daria direito ao povo para escolher o presidente em eleições diretas, mas não foi aprovada. Em Janeiro de 1985, o Colégio Eleitoral escolheu o deputado Tancredo Neves para ser

presidente, mas ele adoece e vem a falecer, assumindo o vice-presidente José Sarney. Chega ao fim à ditadura militar. Em 1988, a luta dos movimentos sociais pela ampliação dos direitos sociais e cidadania culmina com a elaboração e aprovação de uma nova Constituição para o Brasil. A Constituição Federal de 1988, conhecida também com a Constituição Cidadã.

O processo de ampliação dos direitos sociais rumo à universalização significou um avanço da democratização da sociedade brasileira, mas a partir dos anos 90 começou a ser fortemente combatido pela onda neoliberal e pela elite conservadora no Congresso que impediu a regulamentação dos direitos sociais indicados na Constituição Federal de 1988. O Governo Brasileiro adotara tardiamente o projeto de desenvolvimento econômico que previa a inserção do país na competitividade da economia globalizada, os efeitos deste modelo econômico foram à estagnação da economia, a precarização e instabilidade do trabalho, o desemprego e aprofundamento da pobreza. A partir daí o Sistema de Proteção Social é afetado pelo avanço do neoliberalismo, movimento de privatização das políticas sociais, o setor privado cresce em detrimento do Estado. A questão social evidencia novos conteúdos para debate, ocasionadas pelas profundas transformações ocorridas no mundo do trabalho que refletem no desemprego estrutural, flexibilização das relações de trabalho, aumento mercado informal, contratações temporárias e terceirização e com um número cada vez mais crescente de cidadãos sem acesso às necessidades de alimentação, moradia, educação entre outros.

1.2. Política Nacional de Assistência Social: Construção sócio-histórica, econômica e política.

A constituição Federal de 1988 e posteriormente a Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS) de 1993 alteraram o panorama da assistência social no Brasil. A Assistência social até então era marcada pelo assistencialismo, configurada como não política de caráter filantrópico, vinculado à benemerência.

No entanto, mesmo com a Constituição Federal de 1988 e a Lei Orgânica de Assistência Social 1993, que configuram a Assistência Social no campo dos direitos como política de proteção social inscrita no tripé da Seguridade Social, houve grande resistência em implantar a mudança devido ao contexto socioeconômico e político da época. Período de avanço do ideário neoliberal, de enxugamento dos órgãos estatais, privatização dos serviços públicos e corte de gastos sociais. Para entender este período é importante fazer um breve retorno ao passado e levantar algumas características que antecederam a assistência social que hoje conhecemos.

Na Era Vargas, em 1935 sob o Estado Novo, foi criado o “Council of Social Service” de origem americana, tal conselho era composto por representantes da sociedade que em seus encontros abordavam temas referentes aos problemas sociais, subvenções e obras sociais. Três anos depois, foi reconfigurado pelo decreto-lei nº. 525, de 1 de julho de 1938 que criou o Conselho Nacional de Serviço Social (CNSS) vinculado ao Ministério de Educação e Saúde, era um órgão consultivo do governo e das entidades privadas, tinha a função de analisar os pedidos de subvenção e isenção das entidades. No CNSS não existia voz da população, não havia democracia, as decisões eram tomadas pela sociedade que compunha o conselho. De acordo com Iamamoto e Carvalho (2009), os efeitos do CNSS foram restritos, não foi um órgão atuante, ficou marcado pela manipulação de verbas e subvenções, como mecanismo de clientelismo político. (IAMAMOTO, CARVALHO, 2009: 250)

Nesta mesma época nasce a Legião Brasileira de Assistência (LBA), foi um movimento organizado pela primeira dama Darcy Vargas que reuniu mulheres da sociedade com intuito de dar boas vindas aos pracinhas da Força Expedicionária Brasileira que haviam retornado da II Guerra Mundial. O objetivo da LBA era o de “prover as necessidades das famílias cujos chefes hajam sido mobilizados, e, ainda, prestar decidido concurso ao governo em tudo que se relaciona ao esforço da guerra.” (IAMAMOTO, CARVALHO. 2009: 250).

Em 1942, a LBA tornou-se sociedade civil sem fins lucrativos promovendo ações de boa vontade, as ações foram estendidas as famílias que estavam fora do

mercado de trabalho. Passa a atender casos de calamidade, como enchentes, incêndios e secas dando um traço emergencial à assistência social.

A LBA não possuía nenhum caráter de política social muito menos de direito e cidadania, e sim um caráter político populista que caminhou contra a democracia. Em seus anos de existência a LBA passou por altos e baixos, dentre eles o escândalo da família Collor nos anos 90. Em 1995 após a criação da Lei orgânica de Assistência Social (1993), a LBA foi extinta, e criou-se o Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS).

Em 1989, após 28 anos a população brasileira pode exercer a democracia e votar para eleger o Presidente da República. Entre 1989 e 1990 o Congresso Nacional aprovou algumas leis regulamentadoras: Lei 7.853 – Direitos da Pessoa Portadora de Deficiência; Lei 8.069 – Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA); Lei 8.080 – Lei Orgânica da Saúde; e Lei 8.142 – Sistema Único de Saúde.

Enquanto isso múltiplas articulações e debates foram sendo realizadas no país, o Serviço Social lutava para fortalecer a política no campo democrático dos direitos sociais. Os movimentos dos diversos segmentos que lutavam pela assistência social se organizaram em busca da regulamentação da assistência social. Em 1990 é enviado um projeto de lei que é vetado pelo presidente Fernando Collor. Nos anos seguintes o governo passou por diversos escândalos devido a sua forma de gestão optando pelo projeto neoliberal este processo desestabilizou a luta dos movimentos.

Collor não permaneceu por muito tempo no poder, mas foi suficiente para causar grandes danos, em 1992 sofreu impeachment e Itamar Franco assumiu a presidência. Uma comissão se reuniu para discutir sobre as ementas do projeto de lei que regulamenta a assistência social, encontro conhecido como Conferência Zero da Assistência Social.

Esta dinâmica culmina com promulgação da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) nº 8.742 em 1993, que regulamenta o art. 203 e 204 da Constituição

e estabelece normas e critérios para organização da assistência social, como direito, que exige definição de leis, normas e critérios objetivos.

A LOAS inova ao afirmar para a Assistência Social seu caráter de direito não contributivo, (independente de contribuição a Seguridade e para além dos interesses do mercado), ao apontar a necessária integração entre o econômico e social e ao apresentar novo desenho institucional para a assistência social. Como política de Estado passa a ser um espaço para a defesa e atenção dos interesses e necessidades sociais dos segmentos mais empobrecidos da sociedade, configurando-se também, como estratégia fundamental no combate a pobreza, a discriminação e a subalternidade econômica, cultural e política a que vive grande parte da população brasileira. (YASBEK, 2008: 95)

Na LOAS é previsto mecanismos legais de garantia da participação e de gestão compartilhada entre as diferentes esferas de governo e da sociedade. Destacando-se: Implantação dos conselhos municipais, estaduais e nacional de assistência social; Instalação do Fundo de Assistência Social nas três esferas de governo; Elaboração e aprovação de planos municipais, estadual e nacional de assistência social. (MDS, 2012).

Contudo, a promulgação da LOAS caracterizou um avanço, mas o governo continuava com seu modelo econômico. Em 1995 ao assumir a presidência Fernando Henrique Cardoso criou o programa Comunidade Solidária que trocava o dever do Estado e direito do cidadão na assistência social por uma relação de solidariedade, reforçando a opção neoliberal.

O enfrentamento da desigualdade passa a ser tarefa da sociedade ou de uma ação estatal errática e tímida, caracterizada pela defesa de alternativas privatistas, que envolvem a família, as organizações sociais e a comunidade em geral. O ideário da “sociedade solidária” como base do setor privado e não mercantil de provisão social parece revelar a edificação de um sistema misto de proteção social que concilia iniciativas do Estado e do terceiro setor. (YASBEK, 2008: 93)

Este panorama começa a mudar a partir de 2003 quando Luis Inácio da Silva, o Lula, torna-se presidente. No governo do Partido dos Trabalhadores é criado

o Ministério da Assistência Social, que no ano seguinte foi transformado em Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS).

Apenas em 2004 “com a aprovação da Política Nacional de Assistência Social (PNAS), e em 2005, com a regulação do Sistema Único de Assistência Social – NOB/SUAS tornou-se possível à retomada do movimento reformador” (SUAS, 2008:17).

A Política Nacional de Assistência Social rege-se pelos seguintes princípios:

- I – Supremacia do atendimento às necessidades sociais sobre as exigências de rentabilidade econômica;
- II – Universalização dos direitos sociais, a fim de tornar o destinatário da ação assistencial alcançável pelas demais políticas públicas;
- III – Respeito à dignidade do cidadão, à sua autonomia e ao seu direito a benefícios e serviços de qualidade, bem como à convivência familiar e comunitária, vedando-se qualquer comprovação vexatória de necessidade;
- IV – Igualdade de direitos no acesso ao atendimento, sem discriminação de qualquer natureza, garantindo-se equivalência às populações urbanas e rurais;
- V – Divulgação ampla dos benefícios, serviços, programas e projetos assistenciais, bem como dos recursos oferecidos pelo Poder Público e dos critérios para sua concessão. (PNAS, 2004)

Deste modo, a Assistência Social está organizada de acordo com as diretrizes estabelecidas pela Constituição Federal de 1988 que são a descentralização político-administrativa; Participação da população; Primazia da responsabilidade do Estado na condução da PNAS; e Centralidade na família para concepção e implementação dos benefícios, serviços, programas e projetos.

Esta estrutura objetiva:

- Prover serviços, programas, projetos e benefícios de proteção social básica e, ou, especial para famílias, indivíduos e grupos que deles necessitarem;

- Contribuir com a inclusão e a equidade dos usuários e grupos específicos, ampliando o acesso aos bens e serviços socioassistenciais básicos e especiais, em áreas urbana e rural;
- Assegurar que as ações no âmbito da assistência social tenham centralidade na família, e que garantam a convivência familiar e comunitária. (PNAS, 2004)

Como vemos, a Política Nacional de Assistência Social (PNAS) de 2004 permitiu a padronização e ampliação dos serviços de assistência social no Brasil. Por sua vez, o Sistema Único de Assistência Social (SUAS) introduziu uma concepção de sistema orgânico, onde a articulação entre as três esferas de governo constitui-se em elemento fundamental.

De acordo com a PNAS a gestão proposta por esta política se pauta no pacto federativo, no qual devem ser detalhadas as atribuições e competências dos três níveis de governo na provisão das ações socioassistenciais, em conformidade com o preconizado na Loas e Norma Operacional Básica, a partir das indicações e deliberações das Conferências, dos Conselhos e das Comissões de Gestão Compartilhada (Comissão Intergestores Tripartite e Bipartites – CIT e CIB's), as quais se constituem em espaços de discussão, negociação e pactuação dos instrumentos de gestão e formas de operacionalização da Política de Assistência Social. (PNAS, 2004:10)

O SUAS organiza de forma descentralizada os serviços socioassistenciais dividindo-o em Proteção Social Básica e Proteção Social Especial de Média e Alta Complexidade. Sua normatização e operacionalização estão fixadas na Norma Operacional Básica (NOB) de 2005.

Uma característica importante do SUAS, que deve ser levado em conta quanto a implantação dos serviços é a questão da Territorialização, um dos eixos estruturantes da política. Segundo a PNAS, a escolha territorial para instalação do serviço de assistência social deve ser baseada na identificação das famílias e territórios em situação de vulnerabilidade. Partindo do conceito de que o território além de um espaço geográfico guarda características sociais, culturais, traços da população que nele habita. Estes elementos são fundamentais, pois revelam a

dinâmica social do local, entendendo o território como lugar de vida e relações. A partir deste conceito deve ser pensando a localização dos serviços preconizados pela política.

A materialização do SUAS são os Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) e os Centros de Referência Especializado em Assistência Social (CREAS), eles que desenvolvem a Proteção Social Básica e a Proteção Social Especial de Média e Alta Complexidade, respectivamente.

O CREAS deve ofertar serviços especializados e continuados a famílias e indivíduos em situação de ameaça ou violação de direitos (violência física, psicológica, sexual, tráfico de pessoas, cumprimento de medidas socioeducativas em meio aberto, etc.). Os serviços devem seguir a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais (2009), que estabelece os serviços que devem ser realizados. A Proteção Social Especial de Média e Alta Complexidade deve desenvolver o Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos - PAEFI. (MDS, 2012)

Já o CRAS deve ofertar e desenvolver os serviços socioassistenciais com as famílias que se encontram em vulnerabilidade e risco social, tendo a como objetivo a prevenção. Os serviços também devem seguir a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais (2009). Compete a Proteção Social Básica deve desenvolver o Programa de Proteção e Atendimento Integral a Família - PAIF e ofertar o Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos.

O trabalho social no CRAS possui caráter socioeducativo que pressupõe a interação entre sujeitos e o meio (conjuntura econômica, cultural, social e histórica), também pressupõe um processo que possibilita ao sujeito se perceber como ser humano com potencialidades e possibilidades de desenvolvê-las mediante apropriação de informações e conhecimentos para intervenção na realidade. Designa um campo de aprendizagens, voltadas a assegurar proteção social e oportunizar o desenvolvimento de interesses.

No entanto, as ações socioeducativas não têm um modelo único e conhecimentos predefinidos a ser seguido. As propostas devem ser construídas partir das especificidades dos sujeitos envolvidos e da sua realidade sócio histórica, deve ser pensado de acordo com as necessidades de cada local/grupos. Por isso é fundamental que se conheça as particularidades da realidade local.

Ao CRAS cabe também ofertar os programas de transferência de renda de âmbito federal, estadual e municipal quando houver. “Esses programas se apresentam como uma estratégia de proteção social baseada no fortalecimento da instituição família.” (WANDERLEY, OLIVEIRA, 2004:47)

Deste modo, o SUAS com a matricialidade sociofamiliar, apresenta um conceito de família que deve superar e romper com o modelo nuclear de família, entendendo que a família não se restringe ao modelo padrão idealizado pela sociedade, onde é composta pelo pai com o papel de provedor da família, a mãe como cuidadora do lar e dos filhos, e pelos filhos. Na atual conjuntura há diversos arranjos familiares e o mais evidente é a mulher como provedora e cuidadora do lar e dos filhos, outro exemplo são as famílias formadas por vínculos afetivos e de solidariedade, onde não há laços consanguíneos. (PNAS, 2004)

O CRAS se apresenta como a “porta de entrada” da assistência social, e como já foi dito têm como objetivo principal promover a prevenção do agravamento de situações de risco e vulnerabilidade em seu território de abrangência, deste modo os programas de transferência de renda são grandes aliados e estão intrinsecamente associados às ações desenvolvidas pelo CRAS.

Capítulo II

Os Programas de Transferência de Renda no Brasil: Estratégia de enfrentamento a pobreza e a miséria

As primeiras experiências de renda mínima aconteceram nos Estados Unidos e na Europa, devido aos efeitos da Segunda Guerra Mundial, surgem com meio para garantir a todos uma vida digna com liberdade, justiça, igualdade e democracia.

No período pós Segunda Guerra, foram principalmente os economistas que, preocupados em compatibilizar os ideais de liberdade, justiça, eficiência, igualdade e democracia, se ocuparam em pesquisar os meios para poder garantir a todos necessário para uma vida digna. Na década de 1960, o tema da garantia da renda mínima é retomada nos Estados Unidos, a partir da ideia do Imposto de Renda negativo (Friedman, 1962). A preocupação era encontrar instrumentos eficazes para combater a pobreza, porém com o cuidado de não comprometer a disposição e a motivação para o trabalho. (CYWINSKI, 2007:37)

De acordo com Paugam (1999), em pesquisa realizada na Europa, constata-se que é

a partir da crise do Estado, na década de 1980, que os programas de renda mínima vão ganhando força, não somente na Europa, mas também nos Estados Unidos, no Canadá, na América do Sul (México, Bolívia, Brasil, Argentina, Colômbia, Uruguai, Chile e Venezuela), nos departamentos franceses de ultramar (Reunião, Guadalupe, Martinica e Guiana) e na África (Moçambique), passando a ocupar posição central nas agendas públicas de políticas sociais, em vista das transformações socioeconômicas ocorridas. (PAUGAM, 1999 apud CYWINSKI, 2007:37).

Os Programas de transferência de renda, intitulados de Renda Mínima a nível internacional tem como referência a Basic Income European Network, criada em 1986, atualmente denominada Basic Income Earth Network (BIEN), este órgão representa uma articulação mundial em defesa de uma renda básica para todos, lidera o debate internacional sobre renda básica e promove congressos a cada dois anos. No Brasil, o tema renda mínima começou a ganhar atenção em 1975, quando

Antonio Maria da Silveira⁶ (1975) publicou um artigo, na Revista Brasileira de Economia, com a proposta de redistribuição de renda. A preocupação era de que o país se desenvolvesse, mas não atendia as necessidades de grande parte da população, pois o crescimento econômico não estava associado ao bem estar dos mesmos.

Desta maneira, o Estado teria que intervir de alguma forma, com base no economista americano Milton Friedman (1962), a proposta de Silveira era implantar o Imposto de Renda Negativo, a ideia era fixar um valor (patamar), quem recebesse mais pagaria impostos e aquele que ganhasse menos receberia complementação monetária.

Em 1978, Edmar Bacha e Roberto Mangabeira Unger⁷ seguindo a linha de Silveira, mais uma vez frisando a importância de redistribuição de renda por meio de complementação monetária. Defendiam a redistribuição de renda como fundamental para sobrevivência da democracia brasileira, pois altos índices de desigualdade e pobreza não são compatíveis com a democracia. A proposta também era o Imposto de Renda Negativo, mas com o financiamento advindo dos 10% mais ricos da população, dever-se-ia considerar um nível mínimo de renda que variaria de acordo com o tamanho da família e seriam contemplados os que declarassem renda abaixo deste nível. (SILVA, YASBEK, GIOVANNI, 2011: 49)

Ambas as propostas influenciaram o Projeto de Lei nº 80/91, Programa Garantia de Renda Mínima, autoria de Eduardo Suplicy, que era destinado:

a todas as pessoas residentes no país, maiores de 25 anos e que auferissem rendimentos brutos mensais inferiores a 2,5 vezes o salário mínimo efetivo da época. Esta parcela da população teria direito a receber do Estado o equivalente a 50% da diferença entre aquele patamar e a renda efetivamente auferida pela pessoa, no caso desta trabalhando e, 30% no caso de ter rendimento nulo ou não estar exercendo atividade remunerada. (SUPLICY, 2002 apud CYWINSKI, 2007: 39)

⁶ Economista brasileiro escreveu o artigo intitulado "Moeda e Redistribuição de Renda" na Revista Brasileira de Economia, abr/jun 1975.

⁷ Economistas brasileiros publicaram o livro "Um Projeto de Democracia para o Brasil, Participação, Salário e Voto". Editora Paz e Terra, 1978.

Tal proposta se deu em um contexto desfavorável a sua aprovação, mesmo sendo votado unanimemente pelo Senado Federal, foi deixado de lado. O Brasil passava por uma crise recessiva, lutando para combater a inflação e o endividamento externo. No modelo desenvolvimentista brasileiro não havia políticas de enfrentamento a pobreza, pois se tinha a ideia de que o crescimento econômico diminuiria a pobreza. Este panorama começou a mudar em 1992, com o Movimento Ética na Política, que desencadeou o “impeachment” de Collor e trouxe para o debate a temática da fome e da pobreza. (SILVA, YASBEK, GIOVANNI, 2011:50)

Ainda em 1992, o debate sobre o Programa Renda Mínima ganhou novo impulso, quando o economista José Márcio Camargo⁸ apontou críticas ao PGRM de Suplicy quanto ao população alvo inicial do programa, e trouxe a concepção de que renda mínima deveria articular a renda familiar com a escolarização dos filhos em idade escolar. A família receberia um salário mínimo independente da renda familiar, em contrapartida os filhos deveriam frequentar a escola. Era uma proposta de política social para amenizar a pobreza de imediato, e posteriormente reduzir a reprodução da mesma.

Percebe-se, que o debate sobre renda mínima no país trouxe alguns elementos importantes, traços que os acompanham até os dias de hoje, como a introdução da unidade familiar no lugar do indivíduo beneficiário do programa e também o vínculo da educação dos filhos com a transferência monetária.

A partir de 1995, tais traços influenciaram fortemente os programas de transferência de renda no Brasil. O debate a cerca do tema passou por um novo momento, apoiado nas experiências de alguns municípios como Campinas com Programa Garantia de Renda Familiar Mínima – PGRFM, autoria do prefeito José Magalhães Teixeira (PSDB); Ribeirão Preto com Programa Garantia de Renda

⁸ Em artigos na "Folha de S. Paulo", "Pobreza e Garantia de Renda Mínima", em 26/12/1991, e "Os miseráveis", em 03/03/1993, chamou atenção para o fato de que um dos principais problemas brasileiros é o grande número de crianças de 7 a 14 anos de idade - em torno de 2,7 milhões em 1997, de acordo com o IBGE - que está trabalhando, em condições precárias e profissões mal remuneradas, em áreas rurais e urbanas. Uma vez alcançada à idade adulta, apesar de possuírem alguma experiência de trabalho, essas crianças não têm o conhecimento necessário para ter acesso às profissões melhor remuneradas. Portanto, uma maneira de romper os laços desse círculo vicioso da pobreza seria oferecer um complemento de renda àquelas famílias desde que as crianças frequentem a escola. (SENADO, 1997)

Familiar Mínima – PGRFM, autoria da prefeita Joana Garcia Leal (PT); Santo André com Programa Família Cidadã – PFC, autoria do prefeito Celso Daniel (PT); Santos com o Programa Nossa Família – PNF, autoria do prefeito David Capistrano Filho (PT). Além disso, o debate também é impulsionado pela pressão exercida pela sociedade, que exigia ações para combater a pobreza.

Ao assumir a presidência da República, Fernando Henrique Cardoso deixa claro que o foco de seu governo é dar continuidade no processo de estabilização da economia visando à inserção do Brasil na economia globalizada. Portanto, sua preocupação última eram os altos índices de desemprego, pobreza e miséria. Ainda persistia a ideia de que o crescimento e desenvolvimento econômico mudariam o panorama desolador em que o Brasil se encontrava.

Neste contexto, os programas de Renda Mínima se desenvolviam sem grandes preocupações do Governo Federal quanto à questão social e a pobreza. Uma das ações de FHC e sua política neoliberal, foi imediatamente substituir o Plano de Combate a Fome e a Miséria de Itamar Franco pelo Programa Comunidade Solidária. Um programa conservador marcado pela focalização no combate a miséria, era destinado a alguns municípios onde se concentravam a população mais pobre, possuía um caráter solidário convocando a sociedade civil a intervir na luta contra fome. Ressalta-se que tal programa não estava vinculado ao Ministério de desenvolvimento Social e a Política de Assistência Social. Reproduziu em sua operacionalização o primeiro damismo.

Em 1999, penúltimo ano de governo do presidente FHC, de seu segundo mandato, os programas de transferência de renda, ficam marcado pela expansão de programas de âmbito federal, com execução descentralizada em nível dos municípios, também ocorre à transformação do Programa Nacional Garantia de Renda Mínima em Programa Nacional de Renda Mínima vinculado a Educação, surge o “Bolsa escola”, logo após surge o “Bolsa alimentação”.

No âmbito da Política Social Brasileira, estes programas, passam a ser considerados eixo central de uma grande rede nacional de proteção social

implantada no país, e sua implementação é dada de modo descentralizado na maioria dos municípios brasileiros. (SILVA, YASBEK, GIOVANNI, 2011:103)

Nesta época, surge um novo debate, provocado pelo Senador Eduardo Suplicy, em seu livro intitulado “Renda de cidadania: a saída é pela porta” (2002), expõe a possibilidade de ampliar o programa de Renda Mínima para uma Renda de Cidadania para todos os brasileiros, sem restrição. Este debate deu origem ao Projeto de Lei n. 266/2001 apresentado ao Congresso Federal, para estabelecer uma Renda de Cidadania para toda a população.

Em 2003, primeiro ano do governo do Partido dos Trabalhadores, com Luis Inácio Lula da Silva a frente da Presidência da República. Período de mudanças substanciais em direção à construção de uma Política Pública de Transferência de Renda de alcance nacional. O governo Lula tinha como prioridade o enfrentamento à fome e a pobreza no país, estas questões seriam respondidas por meio de políticas sociais, entendendo-as como importantes mecanismos de enfrentamento, aliadas às políticas econômicas considerando a redistribuição de renda no país.

Nesta perspectiva, uma das primeiras ações do governo Lula foi à implantação do Programa Fome Zero:

concebido como uma Política de Segurança Alimentar, tornou-se o carro chefe dos programas sociais e a ele foi outorgado um orçamento de 15 bilhões. Suas ações desenvolvidas de maneira integrada com as políticas da área da saúde, da educação, do desenvolvimento econômico e do desenvolvimento agrário buscam atingir principalmente as regiões Norte e Nordeste do país e os grotões onde se concentra a população envolvida em condições de miséria. (CYWINSKI, 2007: 48)

No processo de transição de governos, é importante levantar algumas medidas tomadas pelo governo Lula como: a aprovação no final de 2003 de uma Emenda Constitucional, no âmbito da Reforma fiscal, incluindo um parágrafo que prevê a implantação de um programa de renda mínima; Início de um processo de unificação dos programas nacionais de transferência de renda; Elevação dos

recursos orçamentários para o desenvolvimento dos programas de transferência de renda; Baseado no Projeto de Lei n. 266/2001 de Eduardo Suplicy, foi sancionada a Lei de Renda Básica de Cidadania, em 8 de janeiro de 2004; Criação do Ministério do Desenvolvimento e Combate a Fome em 2004, unificando dois ministérios, o da Assistência Social e o Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate a Fome, com previsão de elevação orçamentária para área social.

No entanto, a “Rede de Proteção Social” brasileira que começou a ser construída pelo Governo Federal em 2001, era caracterizada pelo esforço de articular programas, notadamente compensatórios, com ações no campo da educação, da saúde e do trabalho, sendo os programas de transferência de renda o principal eixo desta “rede”. Dentre eles podemos destacar: o Benefício de Prestação Continuada – BPC; o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil – PETI; o Programa Agente Jovem, todos do Ministério de Assistência Social; o Programa Bolsa escola, do Ministério da educação; o Programa Bolsa Alimentação, do Ministério da Saúde; o Auxílio Gás, do Ministério de Minas e Energia; e o Programa Cartão Alimentação, do Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate a Fome.

Todos estes programas eram destinados ao público cujo corte de renda era de meio salário mínimo per capita, exceto o BPC que possuía um corte de renda de um quarto do salário mínimo, por pessoa do núcleo familiar. Ao adotar este parâmetro o governo estabelece uma linha de pobreza, os que estiverem abaixo desta linha serão os alvos da “Rede de Proteção Social”.

Em contrapartida as famílias assumem algumas obrigações, a quais o Governo intitula de “condicionalidades”, geralmente essas exigências se referem condições impostas no campo da saúde, da educação e do trabalho que devem ser cumpridas para que o benefício não seja bloqueado.

Para controlar as concessões e reduzir os custos dos programas foi criado sob o Decreto n. 3.877 em 24 de janeiro de 2001, o Cadastro Único dos Programas Sociais do Governo Federal, o CadÚnico. O objetivo era cadastrar todas as famílias em situação de pobreza de acordo com a linha de pobreza, nos

municípios brasileiros. E mais uma vez constatamos o caráter focalizador destes programas, única e exclusivamente destinado aos mais pobres dentre os pobres.

No mesmo intuito o Governo Federal também criou o Cartão Cidadão que substituiu todos os outros cartões utilizados em outros programas, centralizando apenas em um para permitir que as famílias retirassem diretamente do banco valor do benefício que lhe foi conferido.

De acordo com Silva, Yasbek e Giovanni (2011), o CadÚnico e o Cartão Cidadão representaram medidas significativas na direção da construção e implementação de uma “Rede de Proteção Social” de abrangência nacional, apontando inclusive para ideia de unificação desses programas.

Após a experiência destes anos, o Governo Federal na gestão de Lula, levantou a hipótese de unificação dos programas, para isso uma equipe avaliou os programas sociais do governo anterior e elaborou um relatório-diagnóstico sobre os programas de transferência de renda, e chegou à conclusão de que seria necessária a unificação dos programas. Foram movidos pela preocupação de diminuir os custos e poder estender a abrangência dos programas. Além disso, outra questão que preocupava o governo era o debate sobre a natureza dos programas.

A questão central era: renda como direito universal – como saúde e educação? Ou renda como estímulo, com indução de comportamento individual e socialmente responsável? Direitos de cidadania ou contrato – governo/família – na co-gestão de processos de inclusão social? As concepções presentes no governo e na sociedade vieram à tona e estiveram, e estão nas discussões sobre a ampliação do objetivo e das finalidades do Programa e na busca de aprimoramento dos processos de gestão e de controle do Programa e de seus resultados. (CYWINSKI, 2007: 49)

Após avaliar as questões postas, em novembro de 2003 o Governo unifica seus diversos programas de transferência de renda: Bolsa Escola; Bolsa Alimentação; Vale Gás e Cartão Alimentação, transformando-os no Programa Bolsa Família, principal política do Governo Federal para o combate a pobreza.

Embora os programas de Transferência de Renda, tenham ganhado destaque no final do século XX, programas similares eram executados anteriormente por Estados e municípios. Considerando os objetivos deste trabalho daremos destaque aos programas: Renda Cidadã e Bolsa Família.

2.1. Programa Renda Cidadã

Alguns Estados possuem programas de transferência de renda, no Estado de São Paulo existe o Programa Renda Cidadã, iniciativa do governo estadual, surgiu “com o propósito de enfrentar o processo de empobrecimento de uma parcela significativa da população.” (SEDS, 2012)

Em breve retorno ao passado, podemos constatar que o governo de São Paulo desde a década de 50 já possuía um programa de transferência de renda para famílias pobres, o programa era mantido pelo Serviço de Colocação Familiar, ligado ao Poder Judiciário. Foi criado pela Lei Estadual nº 560, de 27 de dezembro de 1949, era realizado um repasse financeiro as famílias, para que elas pudessem manter os filhos. As famílias recebiam o auxílio através do Juizado de Menores.

No ano de 1984, o Governo do Estado transferiu o Serviço para o Poder Executivo, sob o nome de Instituto de Assuntos da Família (IAFAM), que passou a integrar a estrutura da então Secretaria de Promoção Social. O IAFAM tinha a função de proporcionar às crianças e adolescentes pobres condições favoráveis ao pleno desenvolvimento físico e mental. Era realizado um repasse financeiro às famílias, em contrapartida comprometiam-se a participar de reuniões coordenadas por um assistente social. O Objetivo era fortalecer as relações familiares transformando o subsídio financeiro em instrumento de política social. Se fosse necessário, o IAFAM providenciava a transferência da criança ou adolescente para um lar substituto. O auxílio financeiro variava de um décimo a um terço do salário mínimo, de acordo com a situação apresentada pela família, nos situações julgadas mais graves o valor concedido poderia subir para até 1/4 (um quarto) do salário mínimo per capita.

Anos se passaram, e em 1997, a então Secretaria Estadual de Assistência e Desenvolvimento Social (SEADS) do Governo do Estado de São Paulo ampliou o atendimento às famílias propondo a implantação do Programa Família, que era subdividido em dois sub-programas: Complementando a Renda e Fortalecendo a Família. O Completando a Renda concedia uma complementação da renda familiar no valor mensal de até R\$ 50,00 por pessoa, já o Fortalecendo a Família desencadeava um conjunto de ações com enfoque socioeducativo, tendo em vista o fortalecimento do grupo familiar e o resgate da cidadania. A contrapartida do programa era a família participar das reuniões socioeducativas, manter as crianças na escola e a carteira de vacina atualizada.

No ano de 2000, para a operacionalização do programa Fortalecendo a Família no município de São Paulo, foi realizado um convenio entre a Secretaria de Assistência Social – SAS e a Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – PUC-SP. Foram atendidas 13.280 famílias divididas em 611 grupos. As reuniões socioeducativas aconteceram em diversos espaços físicos situados em nove micros regiões da cidade de São Paulo. Dada às proporções a PUC-SP teve como parceiras a UNICSUL e a UNISA.

Esta experiência foi inédita e serve como exemplo de um trabalho balizado pela ótica dos direitos sociais, objetivando a emergência de sujeitos de direitos. Construção coletiva, contou a participação de diversos atores: 14 mil representantes de famílias e 200 profissionais e estagiários das universidades, e da SAS. (WANDERLEY, OLIVEIRA, 2004: 18)

Em 2001, a Secretaria, agora como Secretaria de Assistência e Desenvolvimento Social – SEADS, atualmente intitulada de Secretaria de Desenvolvimento Social – SEDS, substitui os Programas Complementando a Renda e Fortalecendo a Família pelo Programa Renda Cidadã. Pode-se dizer que as principais diferenças entre o Programa Renda Cidadã e o seu antecessor estão ligadas à abrangência, aos valores dos benefícios e à focalização.

O programa anterior atingia apenas 225 municípios, beneficiando cerca de 25 mil famílias, já o Renda Cidadã passou a atingir 644 municípios e atendeu em 2006 aproximadamente 160 mil famílias, com um orçamento de R\$ 110 milhões. De acordo com Secretaria de Desenvolvimento Social, de 2001 a 2011, já passaram pelo programa 609.492 famílias, a meta para 2012 era beneficiar 187 mil famílias.

O Programa Renda Cidadã tem como objetivo promover ações complementares e conceder apoio financeiro temporário no valor único de R\$80, direto à família, visando a autossustentação e a melhoria na qualidade de vida da família beneficiária do programa. Destinado as famílias com renda familiar mensal per capita de até meio salário mínimo nacional. (SEDS, 2012)

O benefício é temporário, a família pode permanecer no programa por até 36 meses, o gestor municipal realiza uma avaliação com a família a cada 12 meses, verificando se a família cumpriu as condições e critérios para permanência no programa. Uma característica importante do programa são as ações complementares que somadas à transferência de renda devem favorecer o desenvolvimento da autonomia dos beneficiários por meio de atividades socioeducativas e apoio a formação e capacitação profissional.

Compete a SEDS normatizar e coordenar o Programa, monitorar e avaliar e assessorar os parceiros na operacionalização do Programa. Os municípios devem definir o foco territorial de atendimento; inscrever as famílias de acordo com critérios do Programa; selecionar as famílias inscritas de acordo com critérios estabelecidos; efetuar o cadastramento das famílias selecionadas no Sistema Pró-Social⁹; realizar atividades complementares com as famílias beneficiadas. (SEDS, 2012) O quadro abaixo nos revela os critérios de elegibilidade e seleção do Programa.

⁹ É um sistema corporativo, com tecnologia Web, para reunir e organizar as informações das ações sociais executadas no Estado de São Paulo, fornecendo os meios necessários para a articulação dos diversos programas, sejam eles públicos ou privados, bem como para o monitoramento e avaliação. Nele contem todas as informações relacionadas às ações sociais são integradas através do cadastramento único de programas, projetos e ações sociais, das instituições envolvidas e dos beneficiários (e suas famílias) das diversas ações sociais em execução no Estado. (SEADS, 2012)

**Quadro Nº1: Critérios de elegibilidade e seleção do Programa Renda Cidadã do
Governo Estadual de São Paulo**

Critérios de elegibilidade	Critérios de seleção
<p>Comprovar ou declarar renda mensal familiar per capita de até meio salário mínimo nacional;</p> <p>Apresentar comprovante ou declaração de endereço onde possa ser localizada;</p> <p>Para crianças e adolescentes com idade entre 6 (seis) e 15 (quinze) anos, deverá ser comprovada a matrícula e frequência no ensino fundamental, mediante documentação emitida por órgãos municipais, estaduais ou privados de educação;</p> <p>As crianças de até 6 (seis) anos devem estar com carteira de vacinação atualizada.</p>	<p>Família com o Índice de Vulnerabilidade Social Familiar (IVSF) mais alto;</p> <p>Família com a menor renda per capita;</p> <p>Família chefiada por mulher;</p> <p>Maior número de crianças e adolescentes com idade inferior a 18 (dezoito) anos;</p> <p>Membro da família cumprindo medida socioeducativa;</p> <p>Família que tenha portador de deficiência e/ ou pessoa incapacitada para a vida independente e para o trabalho, ou ainda idoso com mais de 60 (sessenta) anos;</p> <p>Família que tenha egresso do sistema penitenciário ou em situação de privação de liberdade.</p>

Fonte: SEDS, 2012.

2.2. Programa Bolsa Família

Com intuito de aumentar a eficiência, a cobertura e a integração dos programas de transferência de renda, o Governo Federal deu início, em outubro de 2003, ao Programa Bolsa Família - PBF, que unificava três programas criados no governo Fernando Henrique Cardoso (Bolsa Escola, Bolsa Alimentação e Auxílio-Gás) e o Cartão Alimentação, criado no início do governo Lula. Em dezembro de 2005, também foi integrado ao Bolsa Família o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil - PETI.

Esta iniciativa, de acordo com Silva (2010), propõe-se a uma maior racionalização e simplificação do acesso da população ao referidos programas, cujo objetivo é elevar a efetividade no combate a fome e a pobreza, e ainda garantir maior proteção ao grupo familiar.

O Bolsa Família (BF) é o maior programa de transferência de renda em implementação no Brasil, assumindo a centralidade do Sistema de Proteção Social. Foi instituído pela Medida Provisória n. 132, de

20 de outubro de 2003, transformada na Lei n. 10.836, de 9 de janeiro de 2004. Idealizado enquanto uma política intersetorial, para unificação de programas de transferência de renda, situa-se no âmbito da Estratégia Fome Zero. (SILVA, 2010: 37)

O Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) é responsável pela gestão do Bolsa Família, que também reserva papéis importantes aos Ministérios da Saúde e da Educação, têm a função de normatizar e verificar o cumprimento das condicionalidades que formam a contrapartida do Programa (frequência escolar e vacinação das crianças). A Caixa Econômica Federal atua como agente operador do CadÚnico de beneficiários e como agente pagador dos benefícios.

A gestão do Programa Bolsa Família é descentralizada e compartilhada entre a União, estados, Distrito Federal e municípios. Os entes federados trabalham em conjunto para aperfeiçoar, ampliar e fiscalizar a execução do Programa, instituído pela Lei 10.836/04 e regulamentado pelo Decreto nº 5.209/04. A opção por este tipo de gestão permite que União, estados, Distrito Federal e municípios compartilhem entre si os processos de tomadas de decisão do Bolsa Família, criando bases de cooperação para o combate à pobreza e à exclusão social. Essa forma de cooperação está prevista na Constituição Federal de 1988. (MDS, 2012)

Os entes federados pactuam o desafio de conduzir a implementação dessa política de transferência direta de renda com condicionalidades, sendo parceiros efetivos, corresponsáveis pela implementação e controle do Bolsa Família e do Cadastro Único. O CadÚnico é um instrumento importante que identifica e caracteriza as famílias de baixa renda, entendida como famílias com renda per capita de até meio salário mínimo e/ou com renda de três salários mínimos para toda família. É um mecanismo que permite conhecer a realidade socioeconômica dessas famílias, trazendo informações de todo o núcleo familiar, das características do domicílio, das formas de acesso a serviços públicos essenciais e, também, dados de cada um dos componentes da família. (MDS, 2012)

É importante ressaltar que atualmente o CadÚnico é um instrumento que dá acesso a outros benefícios. As famílias que estão cadastradas e que possuem renda per capita inferior a meio salário mínimo, além do Bolsa Família, podem solicitar desconto na conta de energia, em concursos públicos, redução do valor de contribuição a Previdência Social para as donas de casa.

De acordo com o MDS, o Programa Bolsa Família chega, atualmente, a mais de 13 milhões de famílias brasileiras, com investimento de 17,21 bilhões de reais. No mês de ago/2012, existiam 24.201.831 famílias inscritas no Cadastro Único para Programas Sociais, o que corresponde a 79.618.943 pessoas cadastradas. Dentre elas:

- 12.897.221 possuem renda per capita familiar de até R\$70,00;
- 18.162.964 possuem renda per capita familiar de até R\$ 140,00;
- 22.087.075 possuem renda per capita até meio salário mínimo.

Portanto, para o ingresso das famílias no PBF é necessário inicialmente cadastrar-se no CadÚnico, a concessão de benefício é realizada de forma impessoal por meio de um sistema informatizado, onde são priorizadas as famílias com renda per capita mais baixa e maior número de filhos com até 17 anos, além de ser dada especial atenção às famílias em situação de maior vulnerabilidade. Para o cálculo do valor do benefício das famílias será considerado a renda mensal per capita da família, o número de crianças e adolescentes até 17 anos e a existência de gestantes e nutrízes. Existem cinco tipos de benefícios, que são detalhados no quadro a seguir:

Quadro Nº 2: Tipos de benefício do Programa Bolsa Família do Governo Federal

Benefício Básico	Benefício Variável	Benefício Variável Vinculado ao Adolescente (BVJ)	Benefício Variável de Caráter Extraordinário (BVCE)	Benefício para Superação da Extrema Pobreza na Primeira Infância (BSP)
No valor de R\$ 70, concedidos apenas a famílias	No valor de R\$ 32, concedidos pela existência na família de	No valor de R\$ 38, concedidos pela existência na família de	Com valor calculado caso a caso, e concedido para	Com valor correspondente ao necessário para que a todas

extremamente pobres, com renda per capita igual ou inferior a R\$ 70;	crianças de zero a 15 anos, gestantes e/ou nutrízes – limitado a cinco benefícios por família;	jovens entre 16 e 17 anos – limitado a dois jovens por família;	famílias migradas de Programas Remanescentes ao PBF;	as famílias beneficiárias do PBF – com crianças entre zero e seis anos – superem os R\$ 70,00 de renda mensal por pessoa.
---	--	---	--	---

Fonte: MDS, 2012.

É importante lembrar que com a Política Nacional para a População em Situação de Rua, instituída pelo Decreto nº 7.053, de 23 de dezembro de 2009, este segmento também passou a ter acesso ao direito de receber o benefício. A inclusão no cadúnico deve ser realizada pelos CREAS, bem como todos os procedimentos, abordagens para atingir esta população.

Como citado anteriormente, o programa possui condicionalidades, que são os compromissos assumidos tanto pelas famílias beneficiárias quanto pelo poder público para ampliar o acesso dessas famílias a seus direitos sociais básicos. Por um lado, as famílias devem assumir e cumprir esses compromissos para continuar recebendo o benefício. Por outro, as condicionalidades responsabilizam o poder público pela oferta dos serviços públicos de saúde, educação e assistência social. (MDS, 2012)

Quadro Nº 3: Condicionalidades do Programa Bolsa Família.

Saúde	Educação	Assistência Social
As famílias beneficiárias assumem o compromisso de acompanhar o cartão de vacinação e o crescimento e desenvolvimento das crianças menores de 7 anos. As mulheres na faixa de 14 a 44 anos também devem fazer o acompanhamento e, se gestantes ou nutrízes (lactantes), devem realizar o pré-natal e o acompanhamento da sua saúde e do bebê.	Todas as crianças e adolescentes entre 6 e 15 anos devem estar devidamente matriculados e com frequência escolar mensal mínima de 85% da carga horária. Já os estudantes entre 16 e 17 anos devem ter frequência de, no mínimo, 75%.	Crianças e adolescentes com até 15 anos em risco ou retiradas do trabalho infantil pelo Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI), devem participar dos Serviços de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV) do PETI e obter frequência mínima de 85% da carga horária mensal.

Fonte: MDS, 2012.

Além da responsabilidade de gerir o programa Bolsa Família e o CadÚnico, espera-se também que realize a articulação intersetorial necessária para

realizar ações complementares para o desenvolvimento das famílias. Entende-se por ações complementares as ações que promovam as famílias:

“Oportunidades e condições para superar a pobreza de forma sustentável. Abrange diferentes áreas como educação, trabalho, cultura, microcrédito, capacitação e melhoria das condições habitacionais. São exemplos dessas ações os programas para alfabetização e aumento de escolaridade, qualificação e inserção profissional, formação de microempreendimentos, concessão de microcrédito, estratégias de apoio à aquisição, construção ou reforma de unidade habitacional, produção e acesso à cultura e emissão de documentos de identificação civil.” (MDS, 2013).

Portanto, o Bolsa Família também possui prerrogativa de ações complementares, mas com outro viés, com o foco na qualificação profissional como é o caso dos cursos do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e ao Emprego – PRONATEC.

Diante do exposto avançaremos no tema Programas de Transferência de Renda no Brasil, analisando as experiências dos Programas Renda Cidadã e Bolsa Família no território abrangido pelo CRAS Santa Rosa no município de Guarujá bem como, o impacto destes programas na vida das famílias que neles estão inseridas.

Capítulo III

Guarujá, Realidade e Contradição: A experiência das famílias do bairro Santa Rosa inseridas nos programas Renda Cidadã e Bolsa Família.

Como se sabe o município de Guarujá é conhecido nacional e internacionalmente por suas praias e belezas naturais, atrativo de um intenso fluxo turístico. É um dos 9 municípios que compõem a Região Metropolitana da Baixada Santista¹⁰.



Figura 1: Região Metropolitana da Baixada Santista

Fonte: Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Regional do Estado de São Paulo, 2013.

De acordo com a Fundação SEADE¹¹, Guarujá em 2012 contava com a população de 295.600 habitantes, possui uma área territorial de 143 km² com densidade demográfica de 2.073,08 habitantes por km².

¹⁰ A Região Metropolitana da Baixada Santista, RMBS, criada pela Lei Complementar nº 815, de 30 de julho de 1996, ocupa um território de 2.373 km², e é formada por nove municípios: Bertioga, Cubatão, Guarujá, Itanhaém, Mongaguá, Peruíbe, Praia Grande, Santos e São Vicente.

¹¹ A Fundação SEADE é órgão do Governo do Estado de São Paulo que reúne informações sobre as principais características dos 645 municípios do Estado de São Paulo.



Figura 2: Mapa do Município de Guarujá
 Fonte: <<http://hoteliernews.com.br>>. Acesso em: 06 Jan. 2013.

A história sobre a origem de Guarujá data de 1934 quando o rei de Portugal D. João III doa a Pero Lopes de Souza uma ilha denominada pelos índios de Guaibê, ou Guaimbê, a “ilha do sol”, posteriormente chamada de Ilha de Santo Amaro. O nome Guarujá na língua indígena Guarú-ya significaria, de acordo com algumas opiniões, "viveiro de rãs ou sapos".

Devido à formação montanhosa e a proximidade com outros núcleos importantes da região, a Ilha de Santo Amaro desempenhou papel estratégico no sistema de defesa da baixada santista. Por este motivo, a partir de 1984 construíram-se fortalezas em pontos estratégicos para auxiliar na proteção da região.

De acordo com Vaz (2003):

A história do Guarujá está presente em grandes momentos da História do Brasil de modo intenso. Na fase colonial, com a própria chegada de Martim Afonso de Souza, com personagens como Anchieta e Hans Staden, o naufrago alemão que caiu nas mãos dos índios tupinambás. De volta à Europa, escreveu o livro *Meu cativo com os selvagens do Brasil*, publicado na Alemanha em 1557, com a descrição das plantas e animais, usos e costumes dos habitantes e da terra. Na fase imperial com o comércio de escravos que aqui se fazia e com a Armação das Baleias, importante marco econômico nos séculos XVIII e XIX, primeira

indústria extrativa que funcionou na Ilha de Santo Amaro. (VAZ, 2003: 10)

Somente no final século XIX, a cidade de Guarujá passou a se desenvolver como vila balneária, quando importou diretamente de Geórgia, nos Estados Unidos, 46 chalés de madeira desmontados, para a construção de um hotel, uma igreja e um cassino. O intuito era construir um balneário turístico dirigido à alta sociedade paulistana.

Faziam parte deste projeto turístico o Grande Hotel e o Cassino, composto não só por edificações, mas também de uma linha férrea, de lanchas para a travessia do estuário de Santos, de dois parques, incluindo zoológico, piscina. Complexo fruto de uma companhia de capital privado (depois comprado pelo Governo Estadual). A cidade era destino de grandes nomes da sociedade brasileira, pessoas que figuravam o cenário político, econômico e social do Brasil. (VAZ, 2003: 11).

Mais tarde, com a proibição dos jogos de azar a cidade sofreu grande baque econômico. Considerado como “alavanca do progresso” o complexo turístico se desfez, entre as décadas de 60 e 80 foram demolidos o Grande Hotel e o Cassino, respectivamente. Mas Guarujá continuará ainda como rota da elite paulistana.

Encantados pelas belezas naturais e também pela proximidade com a cidade de São Paulo, Guarujá tornou-se por certo tempo refúgio da burguesia paulistana. Os antigos frequentadores do Grande Hotel e Cassino tornaram-se proprietários de imóveis na cidade. Neste período ocorreu um “boom” imobiliário ocasionando inúmeras ofertas de trabalho na construção civil, pois a mão de obra existente não era suficiente devido as grandes proporções do aquecimento imobiliário.

Este momento por qual a cidade atravessou é importantíssimo para pensa-la nos dias atuais, pois influenciou fortemente sua constituição. Segundo Vaz (2003):

Em meados dos anos 1931 e 1934, Guarujá foi integrado à cidade de Santos. Apenas em 1947 foi desvinculado de Santos, ganhado status de município. Constatase, que Guarujá teve sua ocupação urbana marcada em espaços contraditórios entre a orla da praia e seus casarões, prédios de luxo e morros, mangues, em condições precárias, local de residência de grande parte da população.

[illegible]

49

Verificou-se que a ocupação e uso do solo desordenada ao longo dos anos têm causado alterações significativas nas condições de estabilidade das encostas dos morros, alagados e mangues, muitas vezes comprometendo a vida dos moradores das habitações dispostas nestas áreas. Esta situação incide drasticamente nas condições de vida das famílias, que ficam expostas ao lixo, esgoto e a uma série de doenças que essa situação acarreta.

Para Costa (2010):

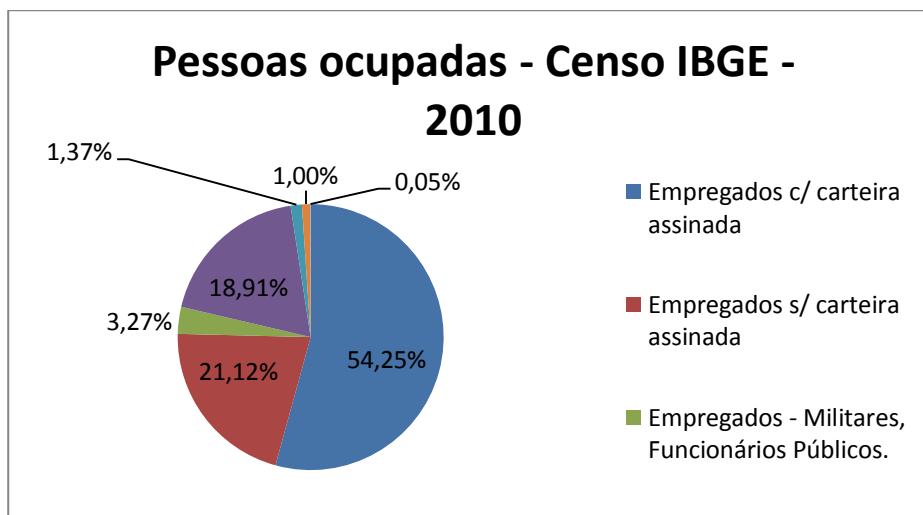
A expansão dos assentamentos irregulares ocorreu em função do desaquecimento da economia brasileira no mercado da construção civil, refletindo na redução de ofertas de empregos ligados a esta área, ocasionando a desaceleração do mercado imobiliário na cidade. Na verdade, os trabalhadores que adquiriram capacitação apenas no ramo da construção civil tiveram dificuldades na adequação às novas funções exigidas para os outros mercados de trabalho que evoluíram nos ramos: portuário, hoteleiro, comercial, industrial e pesqueiro. (COSTA, 2010: 64)

Indicadores disponibilizados pela Fundação SEADE mostram que em 2011 dos trabalhadores formais, com carteira assinada, 66% estão empregados no ramo dos serviços; 25,4% no Comércio atacadista e varejista e no Comércio e Reparação de Veículos Automotores e Motocicletas; em menor escala aparece a construção civil com 4,6%, seguido pela indústria com 3,7%; por último a Agricultura, Pecuária, Produção Florestal, Pesca e Aquicultura que representam 0,3%.

O município, como mostram os dados possui uma economia fortemente voltada para o ramo dos serviços. Ainda de acordo com a SEADE, o PIB gira em torno de R\$ 4.154, 74 milhões, o que daria uma renda per capita de R\$ 14.286,98 (mil) por habitante. No ano de 2000 o Índice de Desenvolvimento Humano – IDH de Guarujá, que avalia o Índice de Longevidade, de Educação e Renda estava em 0,788 um pouco abaixo do nível estadual, mas caracterizado com médio desenvolvimento humano de acordo com a norma estabelecida. Estes são dados para se refletir frente a difícil situação social, econômica e política, cultural enfrentada pela população que analisaremos no gráfico e quadro a seguir.

O gráfico abaixo mostra o panorama dos trabalhadores no município que na época de realização do censo 2010 estavam realizando alguma atividade.

Gráfico 1: Pessoas ocupadas no município de Guarujá – 2010.



Fonte: IBGE – Censo 2010.

Como evidencia o gráfico, das pessoas que trabalhavam mais da metade (54,25%) estavam com registro em carteira. Mas o que chama a atenção e que também reflete a realidade atual do mundo do trabalho é a grande parcela de trabalhadores sem garantia de direitos trabalhistas, ou seja, desprotegidos, pois se somarmos o número de trabalhadores sem registro em carteira com os que trabalham por conta própria, que em sua maioria não contribuem com a previdência, chegaremos ao número de 40,3% que não possuem garantia alguma caso venha a perder sua força de trabalho, que é a forma que lhe possibilita suprir suas necessidades enquanto ser humano. A tabela a seguir mostra o valor dos rendimentos desses trabalhadores.

Tabela 1: Renda salarial dos ocupados no município de Guarujá 2010.

Renda salarial	Número	%
Até 1. Salário mínimo	30.419	23,69%
De 1 ----- 2 Salários mínimos.	54.427	42,40%
De 2 ----- 3 Salários mínimos.	19.543	15,22%

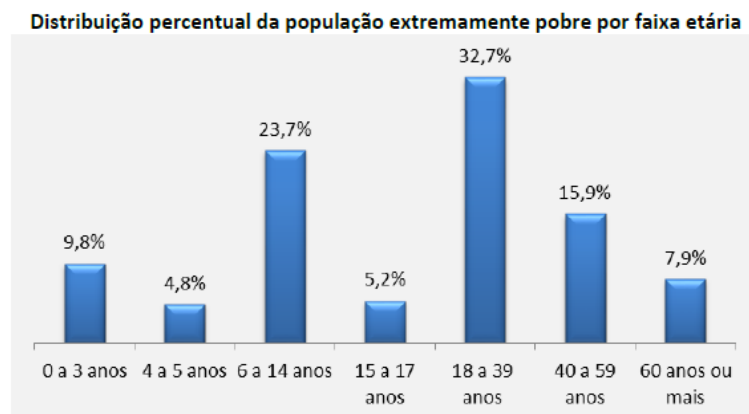
De 3 ----- 5 Salários mínimos.	12.897	10,04%
De 5 ----- 10 Salários mínimos.	7.044	5,48%
De 10 ----- 20 Salários mínimos.	1.819	1,41%
Mais de 20 Salários mínimos	430	0,33%
Sem rendimento	1.785	1,39%
Total	128,363	100%

Fonte: IBGE – Censo 2010.

A tabela nº1 revela as profundas desigualdades no município visto que 81,31% destes trabalhadores possuem renda de até 3 salários mínimos, ou seja, a concentração da riqueza produzida por estes trabalhadores está nas mãos de poucos, mais precisamente de 0,33% que possuem renda superior a 20 salários mínimos. Então, constatamos que tanto os trabalhadores com carteira assinada quanto os que não possuem garantias trabalhistas recebem baixos salários. Se levarmos em conta os trabalhadores que recebem de 1 a 2 salários mínimos e o valor atual do salário mínimo nacional que é de R\$678 (seiscentos e setenta e oito reais), ou seja, 66,09% dos trabalhadores vivem com o rendimento de até R\$ 1.356,00 (hum mil trezentos e cinquenta e seis reais), dentro da realidade econômica, política, social, cultural, e do custo de vida sabemos que este valor não é suficiente para suprir as necessidades (alimentação, moradia, transporte) de uma família. Esse quadro de baixa renda dos trabalhadores empregados agrava-se com o desemprego, que assola a população não só de Guarujá, mas do Brasil inteiro, pois é um problema estrutural, elevando níveis de pobreza e desigualdade social.

O Censo Demográfico do IBGE de 2010 revelou que dos 290.752 habitantes, residentes na cidade, 10.367 encontravam-se em situação de extrema pobreza, ou seja, com renda mensal per capita abaixo de R\$ 70,00. Isto significa que naquela época 3,6% da população municipal viviam nesta situação, todos residiam no meio urbano. O gráfico abaixo mostra a faixa etária desta população.

Gráfico Nº 2: População extremamente pobre por faixa etária no município de Guarujá.



Fonte: MDS, 2013.

Vemos que a população mais empobrecida está na faixa dos 18 aos 39 anos, que possivelmente são os pais dos que se encontram na faixa de 6 a 14 anos. Diante dos dados da população trabalhadora, de seu nível de rendimento e empobrecimento podemos verificar que as contradições econômicas, políticas e sociais da sociedade brasileira, a nível regional e local refletem nas condições de vida da população. Esta situação é fruto da estrutura da sociedade capitalista, da luta de classes e seus interesses antagônicos. Os trabalhadores enquanto classe dominada sofrem diretamente o impacto da reestruturação do capital em suas crises cíclicas, tendo como expressão máxima a pobreza, mas como afirma Santos é a partir do trabalho como atividade constituinte da vida social que derivam as diversas expressões da questão social, portanto, o desemprego com uma destas expressões, diz respeito à incapacidade da reprodução autônoma dos sujeitos. (SANTOS, 2012: 21)

Com o crescente índice de desemprego, somadas às deficitárias implementações de políticas públicas, de respostas às demandas dos trabalhadores, a população residente no município vivencia a precarização das moradias, a dificuldade ou falta de acesso aos serviços públicos de educação, saúde, habitação entre outros. Com a ausência do Estado enquanto provedor desses serviços, as expressões da questão social começam a emergir como, por exemplo: população em situação de rua, adolescente em conflito com a lei, drogadição, a violência urbana, etc. que incomodam profundamente a sociedade, que as entende como problemas sociais de cunho moral e muitas vezes como caso de polícia, condizente com ideologia dominante.

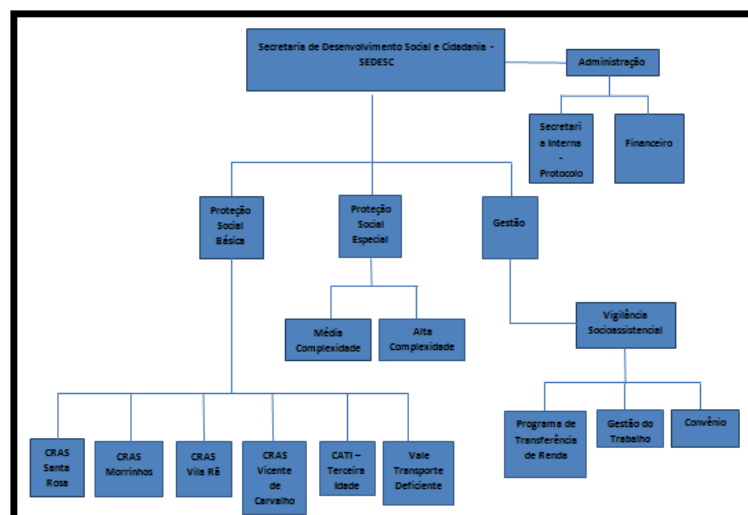
3.1. Características da Política de Assistência Social no município.

No que se refere à história da política de assistência social no município não há documentação específica disponível para consulta, o dados a que se tem acesso são os disponibilizados pelo site da Câmara Municipal no que tange as leis do município, o que não permite uma análise aprofundada. Os documentos a que se tem acesso mostram que a Política de Assistência Social começou a organizar-se no município em 1997, quando foi criado o Conselho Municipal de Assistência Social, instituído pela Lei Nº 02538 de 16 de junho. No ano seguinte por meio da Lei Nº 2604, institui-se o Fundo Municipal de Assistência Social. Atualmente o Conselho Municipal de Assistência Social é regido pela Lei Nº 3.928, de 2 de abril de 2012, assinada pela atual prefeita Maria Antonieta de Brito.

O Conselho como uma instancia deliberativa do sistema descentralizado e participativo de Assistência Social, possui caráter permanente com composição paritária de 18 membros divididos da seguinte forma: Representantes do Órgão Público municipal na área de Assistência Social com 2 membros; Saúde 1 membro; Educação 1 membro; Planejamento 1 membro; Desenvolvimento Econômico 1 membro; Desenvolvimento Socioambiental 1 membro; Cultura 1 membro e Esporte 1 membro. A sociedade civil é representada pelas organizações sociais com 1 membro de cada seguimento atendimento a família; atendimento ao idoso ou pessoa com deficiência; atendimento a crianças e adolescentes e atendimento a população de rua, totalizando 4 membros. Por fim, são escolhidos 5 usuários destes serviços que completam a composição do conselho.

O órgão responsável pela Política de Assistência Social no município de Guarujá é a Secretaria de Assistência Social e Cidadania – SEDESC, sua estrutura pode ser vista no organograma abaixo:

Quadro Nº 4: Organograma da Secretaria de Desenvolvimento Social e Cidadania



Fonte: Prefeitura Municipal de Guarujá, 2012.

Atualmente tramita na Câmara dos Vereadores a mudança desta estrutura, porém, não é um caso isolado, todas as Secretarias da prefeitura se aprovado passaram por uma reformulação.

De acordo com a NOB/SUAS (2005) Guarujá é um município de Grande Porte, possui quatro CRAS o mínimo exigido, apesar de ser evidente que este mínimo não comporta atender a população e suas demandas. Como Município de Grande Porte possui a Gestão Plena do SUAS, cumprindo uma série de requisitos, dentre eles, promovendo a Proteção Social Básica, como também, a Proteção Social Especial de Média e Alta Complexidade.

No Plano Decenal de Assistência Social (2005 – 2015) do Município, há um planejamento que prevê a parceria com outras secretarias municipais referentes ao trabalho socioassistencial, social ambiental de geração de trabalho e renda, empregabilidade promovendo mobilização e participação das comunidades no processo de transformação urbana e social. Cabe resaltar que são nestas mesmas comunidades que vivem as famílias que necessitam de proteção social, grande parte beneficiários dos programas de transferência de renda como Bolsa Família, Renda Cidadã, BPC e outros. Porém, estamos no ano de 2013, passados 8 anos da elaboração deste plano, podemos dizer que esta parceria não se efetivou completamente. Existem sim projetos que são iniciativas do 3º setor financiadas pela

prefeitura, mas são projetos isolados e focalizados, direcionados a área mais pobre da cidade, onde pequena parcela da população tem acesso, e que não é divulgado.

A rede de Proteção Social Básica no município esta estruturada em quatro CRAS. A divisão é considerada a partir da geopolítica administrativa que demarca o município em áreas de quatro macro regiões. Assim, teoricamente, cada CRAS fica numa localização capaz de centralizar o eixo de atendimento de todos os bairros pertencentes a uma dessas regiões.

A primeira região é a do bairro Santa Rosa, a segunda do bairro Vila Rã, a terceira do bairro Morrinhos e por último a região de Vicente de Carvalho. De acordo com Plano Decenal de Assistência Social, essa localização considerou também os assentamentos irregulares.

3.2. Programas Renda Cidadã e Bolsa Família.

A execução do programa Bolsa Família no município é centralizada na Casa de Assistência Integrada – CAI, questões de recadastro, bloqueio, cancelamento, consulta do benefício são realizadas apenas pela casa CAI. Há um tempo cada CRAS tinha acesso as essas informações e executava o BF em seu território, porém, hoje o CRAS apenas realiza a palestra informativa para as famílias que irão se cadastrar no programa e agenda o atendimento na casa CAI para o preenchimento dos cadastros novos. A função do CRAS é fazer o acompanhamento das famílias que perderam seu benefício por quebra de condicionalidade. O PBF não tem como exigência ou contrapartida a participação das famílias em programas ou ações complementares. O CRAS não realiza nenhuma atividade complementar com a família.

Segundo o MDS, em outubro de 2012 o município de Guarujá possuía o total de 33.624 famílias inscritas no Cadastro Único, dentre as quais:

- 19.304 com renda per capita familiar de até R\$70,00;
- 26.515 com renda per capita familiar de até R\$ 140,00;

- 31.125 com renda per capita até meio salário mínimo.

O PBF beneficiou, no mês de novembro de 2012, 17.286 famílias. As famílias recebem benefícios com valor médio de R\$ 130,00 (cento e trinta reais).

Comparando estes números com os do Censo 2010 (IBGE) citados anteriormente vemos que em dois anos o número de famílias com renda per capita de até R\$70 (setenta reais) aumentou consideravelmente, em 2010 correspondia em 3,56% da população do município e 2012 correspondeu a 6,53%.

O Programa Renda Cidadã, por sua vez é executado por cada CRAS que tem a função de inscrever as famílias de acordo com os critérios e realizar as atividades complementares, já a Secretaria de Desenvolvimento Social e Cidadania - SEDESC tem a função efetuar o cadastramento das famílias no sistema Pró-Social. O município possui cerca de 300 vagas, dividido pelos CRAS. As famílias são inseridas de acordo com os critérios de elegibilidade já mencionados e quando inseridas participam de reuniões mensais, que são as atividades complementares obrigatórias. Até o ano de 2012 essas reuniões eram desenvolvidas por uma Organização Não Governamental - ONG, conveniada a prefeitura. No momento está em curso um processo de licitação para contratação de uma nova empresa com serviços específicos para trabalho com grupos. Portanto, o trabalho junto às famílias não é realizado de forma direta pelos CRAS e sim por ONGs conveniadas a prefeitura. Cabe ao CRAS supervisionar e acompanhar as reuniões coordenadas pelas ONGs.

Considerando o objeto deste trabalho nos deteremos na análise dos programas de transferência de renda operacionalizados pela SEDESC, em particular, no CRAS Santa Rosa.

3.3. CRAS Santa Rosa, programa Renda Cidadã e Bolsa Família e o trabalho socioeducativo com famílias.

A região escolhida por este trabalho é a do CRAS Santa Rosa, porém, por abranger um extenso território composto por onze bairros, escolhemos apenas um, o

bairro Santa Rosa onde localiza-se o CRAS e também onde vivem os sujeitos da pesquisa deste trabalho.



Figura 4: Mapa do bairro Santa Rosa

Fonte: <www.novomilenio.inf.br/guaruja/gbairronm.htm> Acesso em: 14 de jan. 2013.

A figura acima corresponde ao mapa do bairro Santa Rosa e o ponto indica a localização do CRAS. A população total do bairro é de 25.043 habitantes (IBGE – Censo 2010), sendo 51,72% mulheres e 48,27% homens, situação semelhante a outros municípios da baixada santista, que em sua maioria a população é composta por mulheres.

O CRAS, como materialização da Política Nacional de Assistência Social é peça fundamental para refletirmos sobre os programas de transferência de renda, por isso entendemos que é importante mostrar a realidade do espaço físico, da equipe técnica e dos serviços desenvolvidos pelo CRAS Santa Rosa.

A equipe técnica do CRAS é formada por três Assistentes Sociais; uma coordenadora (Assistente Social); uma Psicóloga; dois Educadores Sociais; e uma Escriturária. Na prefeitura de Guarujá a carga horária dos Assistentes Sociais e Psicólogos é de 20 horas semanais e dos Educadores é de 30 horas semanais.

Todos são funcionários públicos no regime estatutário, e a equipe ainda conta com uma estagiária de Serviço Social. Para manutenção e organização do CRAS há uma servente, concursada, e uma Supervisora de serviços gerais que é

contratada pelo regime de Consolidação das Leis do Trabalho – CLT, e duas recepcionistas do Programa Auxílio Desemprego, conhecido como Frente de Trabalho.

- **O espaço físico:**

Trata-se de uma casa alugada, localizada na parte nobre do bairro Santa Rosa, a casa é composta por sete cômodos contando com um banheiro, nos fundos da casa há um cômodo, um banheiro, lavanderia e quintal. Podemos visualizar o espaço nas figuras a seguir.

A fachada do CRAS cumpre a prerrogativa do SUAS contendo a mesma nomenclatura em todo país, bem como modelo e especificações padrão.



Figura 4: Foto da fachada do CRAS Santa Rosa
Fonte: Acervo pessoal, 21 de fevereiro de 2013.

Entrada do CRAS



Figura 5: Entrada do CRAS Santa Rosa.
Fonte: Acervo pessoal, 21 de fevereiro de 2013.

A recepção é um espaço de acolhimento, atendimento, informação, espera, e encaminhamentos. O SUAS recomenda que o espaço seja de no mínimo 12m² e comporte quatro lugares para espera. Como podemos ver na figura abaixo o espaço está dentro do padrão e conta com seis lugares para espera.

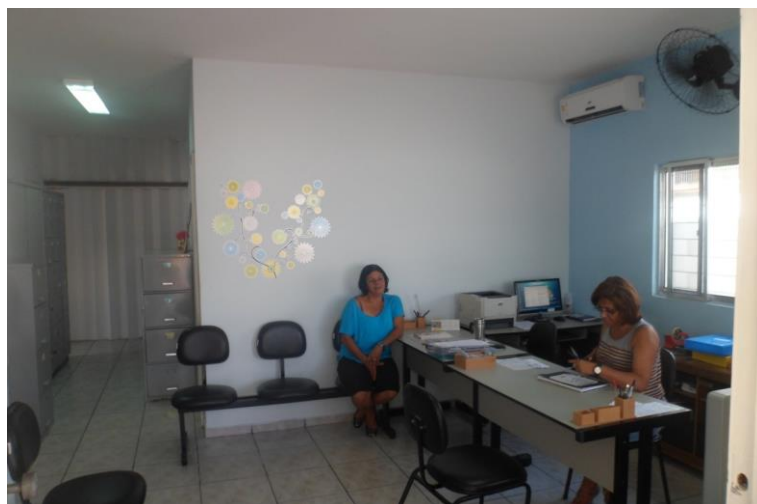


Figura 6: Recepção.
Fonte: Acervo pessoal, 21 de fevereiro de 2013.

Sala dos técnicos, espaço para uso da coordenação e dos profissionais do CRAS, onde acontecem as reuniões de equipe.

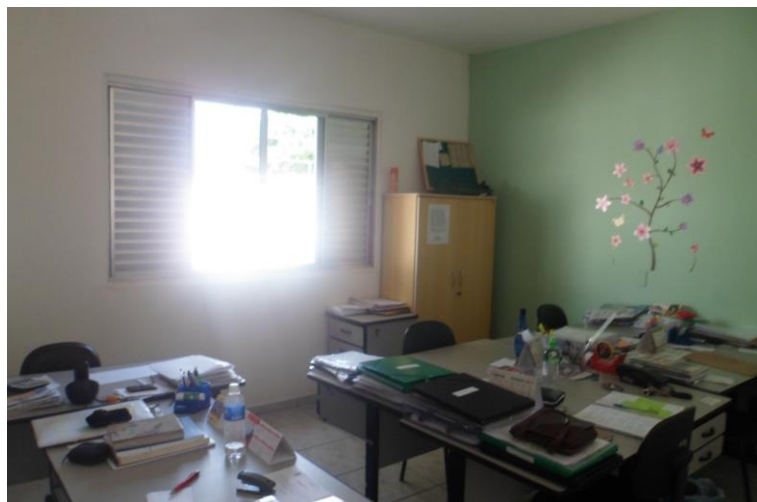


Figura 7: Sala dos técnicos.
Fonte: Acervo pessoal, 21 de fevereiro de 2013.

Sala administrativa, com acesso a computador e a impressora, local de arquivo de documentos.

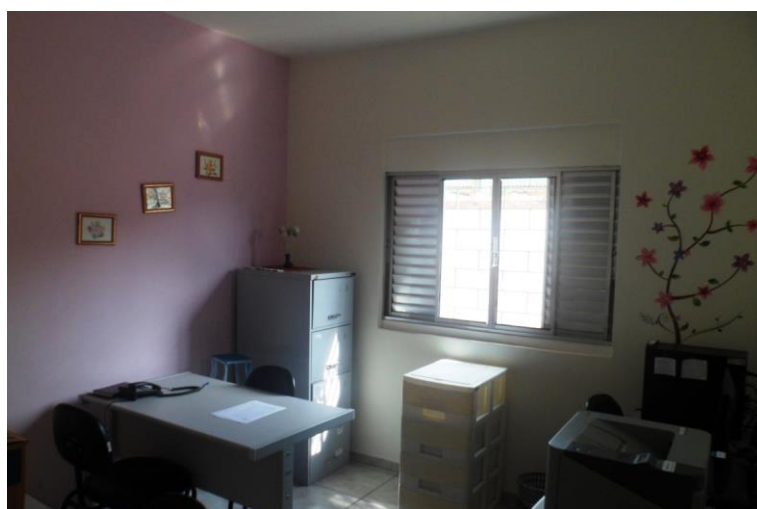


Figura 8: Sala administrativa.
Fonte: Acervo pessoal, 21 de fevereiro de 2013.

Sala de atendimento nº1, onde ocorre o atendimento as famílias e indivíduos, com espaço para crianças. A sala de atendimento também está de acordo com o padrão exigido de 12m².



Figura 9: Sala de atendimento nº 1.
Fonte: Acervo pessoal, 21 de fevereiro de 2013.

Sala de atendimento nº2

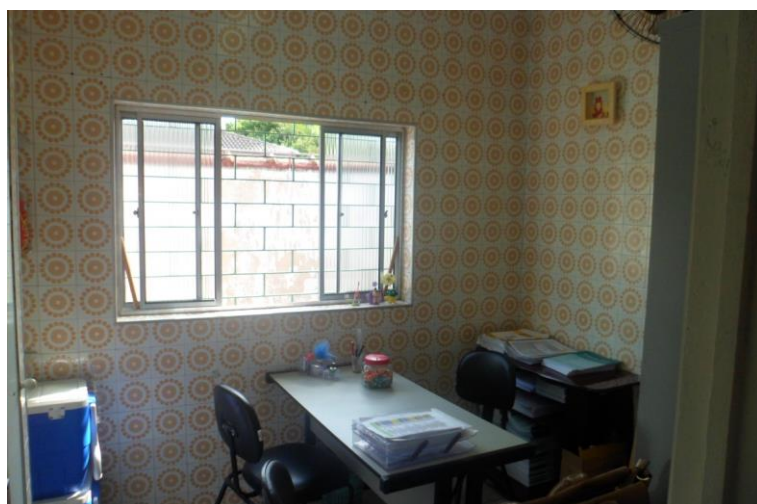


Figura 10: Sala de atendimento nº2.
Fonte: Acervo pessoal, 21 de fevereiro de 2013.

Copa, local de preparo dos lanches oferecidos aos usuários do CRAS que participam das reuniões e grupos de famílias e também de uso da equipe do CRAS.



Figura 11: Copa.
Fonte: Acervo pessoal, 21 de fevereiro de 2013.

Espaço de uso coletivo, local onde realizam-se as atividades coletivas e também onde está localizado o banheiro para os usuários. Por ser um quintal o local é aberto e com telhado baixo, em épocas de calor a temperatura fica insuportável e em época de chuvas o espaço fica inundado, outro fator negativo é que há circulação de pessoas, todos esses fatores atrapalham a realização de palestras, reuniões e qualquer outra atividade. Diferente dos outros espaços este é o único que não corresponde ao exigido pelo SUAS, que seria uma sala de 35m² para acomodar até 30 pessoas.



Figura 12: Espaço de uso coletivo.
Fonte: Acervo pessoal, 21 de fevereiro de 2013.

Os serviços realizados pelo CRAS Santa Rosa contemplam parcialmente o trabalho social proposto pela Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais de 2009, de fato as famílias atendidas e acompanhadas são aquelas beneficiárias dos programas de transferência de renda, como o programa Ação Jovem e o Renda cidadã, e também daquelas que aguardam vaga. Como o Renda Cidadã possui reunião mensal o contato com as famílias é frequente, e há um maior vínculo com o serviço e com a equipe técnica. O CRAS Santa Rosa dispõe de 68 vagas no programa, subdivididos em três grupos, com reuniões realizadas em locais diferentes (Bairros Santa Rosa, Santo Antonio e Santa Cruz dos Navegantes) para facilitar o acesso das famílias, cada grupo conta com um técnico de referencia.

As reuniões do grupo Renda Cidadã do Santa Rosa acontecem toda segunda quarta feira de cada mês, exceto em janeiro onde não há reunião, por se tratar do recadastro das famílias. A cada reunião um tema é abordado, os temas são definidos em reunião com as coordenadoras de cada CRAS, é elaborado um cronograma junto à ONG contratada para o trabalho com grupos. A escolha dos temas reflete as situações apresentadas pelas famílias atendidas, e também há consulta ao grupo para levantar temáticas de seus interesses.

Os temas mais frequentes que são trabalhados nas reuniões: Saúde/Doenças/Prevenção; Sexualidade; DST/AIDS/Prevenção; Métodos Contraceptivos/Planejamento Familiar; Família/Relacionamento; Autoestima; Drogadição; Educação; Alimentação/Nutrição; Mercado de trabalho/ Geração de Renda.

A forma como são coordenadas essas reuniões, dependem do tema, algumas são por meio de dinâmicas grupais com ou sem utilização de recursos áudio visuais (filmes, vídeos, slides, etc.). A metodologia do trabalho com os grupos é de responsabilidade da ONG contratada, essa metodologia não é documentada, não há clareza quanto isso. Os técnicos do CRAS acompanham a reunião e ao final elaboram um relatório, que é padronizado e contém os seguintes elementos: descrição sumária da atividade; objetivos pretendidos; estratégias utilizadas; objetivos alcançados; e dificuldades encontradas. Este documento é utilizado para controle das atividades realizadas no local, possui um valor meramente burocrático.

Entendemos que para acompanhamento de grupos é de suma importância o relato minucioso de cada encontro, os relatórios subsidiam as ações, revelam o crescimento, as dificuldades, as possibilidades do grupo, e permite a constante avaliação por parte do técnico/serviço. Contudo, apesar do relatório adotado ser superficial há elementos que deveriam ser estudados e trabalhados visando à melhoria do serviço prestado, e não se usado só como instrumento de prestação de contas. Elementos estes que se referem principalmente a esta relação ONG e CRAS, quanto ao planejamento e metodologia do trabalho e a clareza do papel de cada um neste processo.

No caso do PBF, como já dito, não há um trabalho de grupo nos moldes do Renda Cidadã, por este motivo as famílias atendidas e em acompanhamento sistemático são aquelas que por algum motivo tiveram seu benefício cancelado. Deste modo, o CRAS atende a família para que ela possa reaver o benefício, o acompanhamento é realizado por meio de atendimento individual e visita domiciliar, ou seja, não é realizado um trabalho com as famílias do PBF além da transferência de renda. Há um movimento para criar um grupo com as famílias que estão com benefício cancelado (quebra de condicionalidade), mas uma série de fatores atrapalha ou impede que isso se concretize no momento, a mais latente é a falta de organização/condições objetivas e subjetivas, e também um espaço físico adequado que comporte o grupo.

Podemos constatar que o trabalho socioeducativo realizado no local é para as famílias que se encontram em programas estaduais de transferência de renda, programas esses que possuem a prerrogativa das ações socioeducativas, ou seja, os grupos não são iniciativas do CRAS pensados a partir do território e sua população, e sim das exigências do programa. No CRAS só há um grupo que não está vinculado à transferência de renda é o grupo da terceira idade acompanhado pela psicóloga, que conta em média com oito senhoras.

Nesta perspectiva, o presente trabalho busca verificar o impacto dos referidos programas junto às famílias relacionando a questão das atividades complementares, das ações socioeducativas e sua influência neste processo.

3.4. Famílias e a realidade vivida.

O perfil das famílias, inicialmente, foi construído por meio dos dados coletados nos prontuários, e posteriormente complementado com as entrevistas, levando em conta os seguintes pontos: a idade; naturalidade; escolaridade; composição familiar; e renda. Este perfil se faz necessário para termos como referencia de que família estamos nos referindo. Para preservar as mulheres entrevistas utilizaremos pseudônimos com nome de flores.

As mulheres entrevistadas estão na faixa dos 29 aos 40 anos, são mulheres relativamente jovens, mas que carregam na face marcas de uma vida sofrida, aparentando mais idade do que possuem. Das seis entrevistadas apenas Cravo e Violeta são nascidas e criadas no município de Guarujá, Tulipa nasceu em Santos, mas morou a vida toda em Guarujá. Já Orquídea e Girassol vieram da Bahia, por conhecida são da mesma cidade, Feira de Santana, enquanto Lírio veio de Pernambuco. O motivo que as fizeram deixar a terra natal, cada uma em um período da vida é o mesmo, tentar a vida em uma metrópole com mais oportunidades de trabalho objetivando melhores condições de vida.

Quanto a escolaridade apenas Cravo tem o Ensino Médio Completo, Orquídea e Girassol pararam no 2º ano do ensino médio e não se sentem estimuladas a voltar e concluir os estudos. Por outro lado à situação de Violeta, Tulipa e Lírio é diferente, estudaram só os primeiros anos do ensino fundamental, abandonaram a escola quando crianças, os motivos são diversos:

“Estudei pouco, naquela época tinha que trabalhar para ajudar em casa.” (Tulipa).

“Estudei até a 6ª série, não gostava muito de estudar, larguei fui deixando e até hoje não voltei mais para escola.” (Violeta).

A realidade de Lírio não é diferente da de Tulipa, no interior de Pernambuco estudou apenas para aprender a ler e escrever, pois tinha que trabalhar na lavoura para ajudar os pais. A necessidade de trabalhar precocemente

para contribuir na renda familiar parece ser uma tônica na vida dessas mulheres que se reproduz na vida dos filhos.

Estas são histórias singulares, mas representativas da totalidade da realidade vivida por grande parcela da população deste país. Todas são mulheres, mães e responsáveis pelo sustento da família, algumas foram abandonadas por seus companheiros, outras optaram por deixá-los. Sozinhas por opção ou não, todas assumiram a responsabilidade de prover e cuidar da família e declaradamente vivem em função dos filhos.

No que se refere a composição familiar, varia-se o número de membros nas famílias, porém todos possuem laços consanguíneos, basicamente vivem as mães e os filhos. Cravo, Violeta, e Girassol têm dois filhos cada uma, Orquídea e Lírio tiveram quatro filhos e Tulipa é mãe de seis filhos. A maioria dos filhos dessas mulheres são fruto de um mesmo relacionamento, exceto Orquídea que possui um filho do primeiro relacionamento e três filhas do segundo relacionamento.

De acordo com as famílias, a renda familiar gira em torno de R\$ 280 (duzentos e oitenta reais) a R\$ 400 (quatrocentos reais), em alguns casos já incluindo o valor da transferência de renda. Esta é uma situação alarmante haja visto que o valor da renda se quer alcança o valor do salário mínimo nacional. Em todas as famílias há crianças em fase de desenvolvimento que carecem de recursos, além da alimentação, são crianças em idade escolar que necessitam de roupas, sapatos, mochila, há os bebês que precisam de fraldas e sabemos que as despesas de uma família não se referem apenas à alimentação, existem contas a pagar, de água, luz, comprar o gás, o material de higiene, etc. Com isso, podemos dizer que estas famílias estão sendo privadas de alguns desses recursos, vivendo precariamente com o mínimo necessário. Vemos que apesar dos marcos regulatórios estabelecidos na Constituição Federal de 1988 quanto aos direitos sociais e a Seguridade Social estas famílias encontram-se desprotegidas. Os programas de transferência de renda enquanto política de proteção social possui um caráter compensatório jogando a responsabilidade para família, principalmente para mulher a obrigação de administrar a família com valores monetários insuficientes.

Traçado o perfil destas famílias, concluímos que se trata de famílias monoparentais, as responsáveis pelas famílias são mulheres e não concluíram os estudos, algumas com baixo nível de escolaridade o que dificulta o acesso a mercado de trabalho, consequentemente a famílias vivem de trabalhos esporádicos tendo como única garantia o valor dos programas de transferência de renda. Diante do exposto, partiremos para análise dos dados quanto às questões que nos permitiram responder aos objetivos do presente trabalho.

3.5. Distribuição de renda e o impacto na vida das famílias.

Para maior compreensão dos dados coletados, a análise se dará por blocos. Construímos uma lógica a partir das propostas dos programas Renda Cidadã e Bolsa Família, divididos da seguinte forma: Acesso aos equipamentos públicos básicos como Saúde, Educação e Lazer; Trabalho e renda; Opinião das famílias sobre os programas e as contribuições para suas vidas.

Os programas de transferência de renda geralmente estão associados a condicionalidades no campo da educação e saúde com propósito de proporcionar acesso aos mesmos.

Saúde

As famílias entrevistadas utilizam os postos de saúde do bairro, três fazem acompanhamento médico na Policlínica Santa Rosa.

“Eu passo na Policlínica Santa Rosa, mas é muito difícil marcar consulta, demora muito.” (Girassol).

Na opinião de Orquídea e Lírio o serviço médico municipal é melhor.

“Eu uso o posto de saúde (Policlínica Santa Rosa), no geral o atendimento é bom.” (Orquídea).

“Eu passo na Policlínica Santa Rosa, o atendimento é bom e as consultas não tem demorado muito.” (Lírio).

Orquídea é mãe de gêmeas, uma das filhas nasceu com problemas e não possuiu os movimentos do lado esquerdo do corpo, por este motivo é acompanhada por uma série de profissionais, pediatra, fisioterapeuta, terapeuta ocupacional, psicólogo, utilizando a rede de serviços de saúde no município.

As outras três famílias utilizam a Unidade Saúde da Família – Usafa Jardim dos Pássaros, bairro vizinho ao bairro Santa Rosa.

“O médico que eu vou é lá na Usafa, mas é uma luta para agendar consulta.” (Violeta)

“Passo na Usafa, é muito difícil marcar consulta, demora uns dois meses. Depois que mudou o pessoal que trabalha lá ficou pior.” (Cravo).

A Usafa era uma Unidade Básica de Saúde, no ano de 2012 passou por uma reforma tornando-se Unidade Saúde da Família, alguns funcionários públicos foram remanejados para outros setores e a maior parte do serviço foi terceirizado. Esta situação reflete o ideário neoliberal, o município transfere responsabilidade de gerir a unidade de saúde para organização privada, descaracterizando a saúde enquanto direito universal, uma vez que a organização privada pauta-se pela lógica do mercado, ou seja, cada cidadão (paciente) representa um ganho/lucro.

Vacinação

A vacinação é uma das condicionalidades impostas pelo programa Renda Cidadã e pelo Bolsa Família. No caso do Bolsa Família, a unidade de saúde é quem alimenta o sistema do programa no que se refere a pesagem, vacinação das crianças e pré natal quando há gestantes. No Renda Cidadã o controle é realizado pelo CRAS, que a cada recadastro pede que a família apresente a carteira de vacina das crianças até seis anos para conferir se está atualizada.

As carteiras de vacina das crianças estão todas atualizadas, aparentemente esta questão ultrapassa a relação com os programas, podemos perceber isto nas falas das mães quanto à importância de vacinar os filhos.

“Desde pequenas elas (filhas) tomaram todas as vacinas, é bom para prevenir.” (Cravo).

“Para prevenir doenças e para eles (filhos) terem saúde.” (Violeta).

Educação

Assim como a saúde, a Educação tem seu papel na política de transferência de renda. Todas as crianças em idade escolar devem estar devidamente matriculadas e frequentando a escola, com uma frequência mínima de 75%.

Os filhos em idade escolar destas famílias estão matriculados e frequentando as aulas, exceto dois filhos de Tulipa, que deixaram a escola para trabalhar. Para as mães a importância dos filhos estudarem está associada à perspectiva de futuro melhor, o estudo seria o caminho para romper com atual condição de vida.

“Ah, para eles saber das coisas, ter um futuro melhor, uma vida melhor do que a gente tem hoje.” (Girassol).

“É importante estudar, para elas conseguirem um bom emprego e poder morar em uma casa melhor.” (Cravo).

“... acho que é para um futuro melhor para eles. É né?! Por que sem estudo eu tiro por mim... Para não levarem a vida que eu levo hoje.” (Tulipa).

As mulheres estão satisfeitas com a qualidade de ensino das escolas. Algumas responsabilizam a si mesma e aos filhos a permanência ou não na escola,

não se observa a crítica à dificuldade das escolas em estimular, manter as crianças na escola. A sociedade cobra da mulher o sucesso ou fracasso de sua família, devendo ela ter total controle sobre os filhos, quando algo acontece ela é culpabilizada e incorpora esta culpa que é reafirmada pelos serviços (Educação, Assistência Social, Saúde) que utiliza.

“Eu acho boa... Ele (filho) ganhou um curso no Camps, foi sorteado, porque não perde uma aula, gosta de estudar o que é difícil nos dias de hoje. Mas também é por que eu pego no pé.” (Lírio).

“Na maioria das vezes o problema não é da escola e sim das crianças que não querem estudar, como é o caso dos meus filhos.” (Tulipa).

Percebemos que “como unidade cuidadora – espaço de cuidados – a família se torna um pilar importante de ação estatal relativa ao bem-estar social da população” (MIOTO, 2004: 15) Portanto, a relação Estado e família que seria uma parceria, o Estado comprometendo-se a proteger a família não passam de uma ilusão já que as famílias vem sendo mais sobrecarregadas e não esvaziadas de responsabilidades e funções.

Lazer

Aqui o lazer é entendido como momento para praticar e/ou realizar atividades que proporcionem prazer, atividades que são praticadas quando se tem um tempo livre, ou seja, naquele momento em que não se está trabalhando ou em tarefas domésticas.

Nesta questão notamos certa dificuldade das famílias em definir o que é lazer, elas não tinham clareza quanto ao sentido da palavra. Mas, cada uma dentro de sua realidade entendeu o lazer como um momento “raro” em que se foge da rotina. Por morarem próximas ao mar, a atividade de lazer número um é ir a praia.

“Eu vou à praia, adoro. Gosto de jogar futebol na areia com meus filhos.” (Girassol).

“... eu costumo ir à praia para distrair e aproveitar.” (Violeta).

“Às vezes vou à praça do “povo” com meus meninos, eles levam bola, bicicleta e se divertem. Às vezes também vou à praia.” (Lírio).

Abordando este tema algumas famílias relataram a falta de equipamentos de lazer e as péssimas condições das praças do bairro. Algumas destas famílias moram perto do Centro Comunitário “Isabel Ortega” onde são oferecidas diversas atividades de esporte e lazer, mas a disputa por vagas é grande, o serviço não consegue atingir toda a população, as famílias precisam madrugar na fila para conseguir fazer as inscrições.

Trabalho e renda

Neste quesito procuramos levantar a situação de trabalho e renda das famílias antes e depois da inserção nos programas. Destinados às famílias de baixa renda os programas de transferência de renda, tem intuito de oferecer uma renda mínima à família, além incentivar a qualificação profissional e a geração de renda visando à inserção no mercado de trabalho.

Dentre os motivos que levaram as famílias a procurarem os programas estão à falta de trabalho e consequentemente a ausência de renda. Todas as chefes de família não tinham trabalho registrado antes de entrar nos programas e sobreviviam das faxinas que faziam.

Algumas relatam que a baixa escolaridade não permitiu arrumar um emprego, outras dizem que não tinham como trabalhar, pois cuidavam dos filhos e não havia com quem deixá-los. A ausência de vagas em creche e de uma escola em período integral impede/dificulta que essas mulheres trabalhem. No município de Guarujá as vagas em creche são escassas e destinadas apenas às mulheres que comprovem que estão trabalhando, descaracterizando a educação (creche) como

direito da criança. Por estes motivos ou por outros a realidade destas famílias não se alterou no que se refere ao trabalho.

“Faço unha, de vez em quando uma faxina para poder sustentar a casa. Nunca trabalhei registrada, não tenho estudo aí fica complicado, o jeito é se virar com uns bicos.” (Violeta).

“Eu faço bicos de faxina quando aparece, mas também nem dá pegar um trabalho fixo por causa da minha filha, tenho atividades com ela, levo na fisioterapia, terapia ocupacional, psicóloga. A rotina é pesada.” (Orquídea).

Já na questão da renda familiar podemos dizer que houve relativas mudanças, pois as famílias passaram a contar com o valor mensal dos benefícios. Além de contar com esses benefícios algumas recebem auxílio de parentes, ou seja, da rede de proteção familiar no cuidado e proteção dos filhos. O que fica evidente é ausência dos pais quanto às responsabilidades de auxiliar no sustento dos filhos e a naturalização por parte das famílias desta ausência. Mas, todas tem clareza dos direitos dos filhos, pois todas entraram na justiça para obter o direito a pensão alimentícia para os filhos. Na maioria dos casos o processo está em andamento.

“Não gosto nem de lembrar, já coloquei no juiz, e ele faltou em todas as audiências. Agora quando for pego vai direto para cadeia.” (Lírio).

“Já coloquei na justiça para ele pagar pensão, tenho que esperar as audiências.” (Cravo).

Diante desta realidade, vemos que as propostas capacitar, qualificar estas famílias para o mercado trabalho não acontece. Apenas Cravo, única com 2º Grau Completo, fez dois cursos do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e ao Emprego - PRONATEC, o primeiro de Operador de Logística Portuária e o segundo de Auxiliar Administrativo.

“Não trabalho, estou à procura. Já fiz dois cursos do PRONATEC quem sabe eu arrumo um emprego na área portuária. Já entreguei um monte de currículos, mas ainda nada.” (Cravo).

Esses cursos tem duração de 160 horas e sua execução é em conjunto, Governo Federal e município, por meio da Assistência Social que é responsável pela mobilização dos beneficiários do Bolsa Família. As pré-inscrições são realizadas no CRAS e destinadas as famílias cadastradas no CadÚnico, portanto, famílias com renda mensal de até três salários mínimos. Cada curso que é oferecido possui um nível de escolaridade mínimo exigido, o que dificulta o acesso das famílias atendidas no CRAS, que em sua maioria possui baixo grau de escolaridade.

Percebemos que esta iniciativa de qualificar profissionalmente a população de baixa renda, inscritas no CadÚnico, não leva em conta a realidade das famílias e suas características, antes de capacitá-las para o mercado de trabalho deveriam estimulá-las a voltar aos estudos criando condições para que voltem e permaneçam na escola.

Opinião das famílias sobre os programas e as contribuições para suas vidas.

Por fim, neste bloco procuramos problematizar sobre a contribuição dos programas para as famílias, verificando quais as mudanças ocorridas. Abordaremos também a questão das ações complementares a transferência de renda.

Como já vimos, os programas de transferência de renda são medidas tomadas pelo governo para o enfrentamento da pobreza, sendo assim, destinados as famílias que estão dentro dos critérios de elegibilidade. Resumindo, famílias com baixa ou nenhuma renda, que sobrevivem com recursos mínimos. A realidade das famílias entrevistadas não é diferente e fica claro quando lembram o período anterior a inserção no programa.

“Eu não gosto de lembra deste tempo, não gosto de falar dele não! Era muito pior agora está melhorando. A situação era tão difícil que cheguei

a pedir comida aos vizinhos para matar a fome do meu filho mais velho...”. (Lírio).

“Antes era bem sofrido. Antes eu tinha que sair para “catar” latinha na rua para poder por comida na mesa, tinha que ir à feira na hora da xepa para pegar as coisas que sobravam, com os legumes e verduras eu fazia almoço e janta, isso era o que a gente comia”. (Tulipa).

“Minha vida estava ruim, as meninas estavam sem nada, faltava fralda, leite...”. (Orquídea).

Nota-se que o recurso financeiro recebido pelas famílias é utilizado para suprir as necessidades básicas, e cada uma a seu modo revela a importância deste dinheiro.

“É uma ajuda para as despesas da casa, uso para comprar arroz, feijão, leite e produtos de higiene...”. (Violeta).

“Pago minha luz...”. (Girassol).

“Conto com ele todo mês. Agora estou tirando R\$ 30 (trinta reais) para pagar o curso do meu filho, ele recebeu um desconto de 70%.” (Lírio).

“Muito importante, é usado para as coisas de casa mesmo, gás, comida, nem dá para pensar em gastar com outra coisa...” (Tulipa).

“É muito importante. Por exemplo, todo mês eu reservo o valor do benefício para pagar uma luz, água ou gás. É uma garantia.” (Orquídea).

Explicitamente ou não, as falas revelam a concepção que elas tem do programa, o sentido de benefício está associado a ajuda, a boa vontade do governo federal e Estadual em ajudar as famílias no momento em que passam por dificuldades. O pensamento sobre as condições imposta para permanência nos programas revelam bem isso.

“Normal burocracia igual a todas as outras coisas.” (Violeta).

*“Acho muito bom. É uma responsabilidade que a gente tem. Você tem que ganhar a confiança da pessoa que está querendo te ajudar”.
(Lírio).*

*“Bom. Se a mãe tem o benefício ela tem a responsabilidade de levar o filho na escola, por que às vezes ela não leva não vacina, mas com o Bolsa Família ela é obrigada, senão não recebe, como é o meu caso”.
(Tulipa).*

Tulipa está com seu Bolsa Família cancelado, os dois filhos mais velhos largaram a escola e não pretendem voltar. Porém, o recurso do programa era a única renda fixa da família, por isso ela tem tentado de todas as maneiras convencê-los a voltar. O filho mais velho está trabalhando como pescador, e tem mantido a casa, de acordo com Tulipa ele não quer voltar a estudar, mas se comprometeu a sustentar a família.

No que se refere às atividades complementares aos programas, apenas as três famílias que estão no programa Renda Cidadã declararam participar de reuniões e passeios que são iniciativas do CRAS para o grupo do respectivo programa. As reuniões são vistas por elas como um momento de aprendizagem.

“Bom, eu gosto. A gente aprende algumas coisas.” (Orquídea).

“Eu gosto muito, aprendi muitas coisas, eu me sinto bem aqui no CRAS.” (Cravo).

“Eu acho legal, aprendo muita coisa.” (Tulipa).

Mas o que elas aprenderam?

“Saber educar os meninos. Porque antes eu batia muito neles, agora não, primeiro a gente conversa.” (Tulipa).

“Aprendi a ter mais paciência com meus filhos depois que participei daquela reunião...” (Orquídea).

“Eu não sabia que existia camisinha feminina, depois daquela reunião aprendi algumas coisas sobre prevenção.” (Violeta).

Nesses relatos, vemos que apesar das reuniões, do trabalho socioeducativo oferecido pelo CRAS não ser qualificado, estruturado e planejado, de todas as reuniões algo foi aproveitado, serviu de aprendizado para as famílias que para além da reflexão conseguiram fazer diferente em seu cotidiano, mesmo que isso se reflita apenas no que diz respeito ao relacionamento com os filhos, e que entendemos que é um avanço a mulher a partir de um exemplo conseguir parar, pensar e fazer de outra forma, sem dúvida é um grande avanço. E evidencia que adquiriram novas formas de mediar os conflitos no âmbito familiar.

No caso de Lírio, a contribuição das reuniões ultrapassa a questão do aprendizado, foram responsáveis por uma mudança de vida.

“A melhor lembrança que tenho foi da segunda reunião que eu vim. Por que é assim, eu vivia muito na rua, pegava as crianças e ia para a porta do bar. Aí eu vi a palestra e nunca mais fiquei na rua.” (Lírio).

Segundo Lírio, após a reunião - que abordou o tema das drogas, da bebida e das doenças que isso acarreta - sentiu-se estimulada a abandonar a vida que levava, o uso da bebida.

“[...] era assim, eles (filhos) ficavam brincando na rua e os homens do bar me pagavam bebidas [...] Sai, quem me vê hoje sempre pergunta o que aconteceu, porque eu mudei muito. As reuniões são muito importantes para mim.” (Lírio).

De modo geral, as famílias estão satisfeitas com o programa e com as reuniões, e não conseguem apontar algo que seja ruim, talvez pelo fato das

entrevistas terem sido realizadas no CRAS elas não se sentiram confortáveis em fazer críticas. Se bem que em nenhum momento elas demonstraram tal posição.

Por sua vez, as famílias do programa Bolsa Família relataram não participar de nenhuma atividade complementar, apenas cumprem as condicionalidades para manter-se no programa. Diante dos fatos, verificamos que os programas proporcionaram mudanças na vida das famílias, principalmente quanto à garantia de uma renda mensal.

“Antes o dinheiro da faxina era só para o essencial, comprava uma cesta básica para passar o mês. Agora dá para comprar uma bolacha para os meninos.” (Girassol).

“Sim, melhorou. Acabou meu sofrimento já posso colocar mais comida na minha mesa. Não falta o pão, o leite do meu filho mais novo.” (Tulipa).

“Então, como eu falei, me ajudou muito na parte financeira e o aprendizado com as reuniões, hoje me relaciono melhor com meus filhos.” (Orquídea).

“A gente conhece mais gente, vai a lugares que nunca foi e ainda recebe o benefício e isso afeta um pouco, mas para melhor.” (Cravo).

Considerações Finais

O objetivo central deste trabalho era verificar o impacto dos programas na realidade vivida pelas famílias, bem como identificar se houveram mudanças em suas vidas procurando conhecer quais os trabalhos eram desenvolvidos além do repasse monetário, às entrevistas permitiram nos aproximar do que nos propusemos a investigar. Constatamos que de forma ou de outra houve impacto na vida das famílias.

No que tange a renda familiar a principio pensamos que a transferência de renda seria uma complementação a renda para essas famílias, mas percebemos que o recurso financeiro é utilizado em grande parte para a alimentação básica, sendo assim, a repercussão é imediata e visível, pois a família que tinha que sair às ruas para buscar alimento para os filhos, senão não haveria refeição, muda completamente porque passa a contar com um valor mensal que garantirá minimamente uma refeição para família.

A rede de serviços disponíveis no município, principalmente os serviços de Saúde e Educação que são contrapartidas dos programas, embora a maioria das famílias tenha considerado ser de qualidade e fácil acesso, sabemos que esses serviços são insuficientes tanto quantitativamente quanto qualitativamente.

Assim como as outras políticas, a transferência de renda também é vista como ajuda, o que nos remete a pensar que os serviços que as atendem reproduzem esta concepção. O CRAS porta de entrada ao acesso aos programas, e a outros direitos a que a família é privada deveria trabalhar mais a questão dos direitos, pois notamos que a percepção de direitos não esta clara para população atendida.

Percebemos que os rebatimentos programa Renda Cidadã vão além da distribuição de renda, com as reuniões socioeducativas as famílias se sentem integrantes de um grupo onde são personagens principais, ampliam sua rede de amizades o que as estimulam a comparecer as reuniões e a participarem ativamente

das atividades. O conteúdo das reuniões permitiu a mães estabelecerem uma nova relação com os filhos, elas aprenderam a ser mais compreensivas e abertas ao diálogo.

Um dado que nos chamou a atenção foi à questão de permanência no programa, o Renda Cidadã permite que a família permaneça no programa por até três anos, mas em geral elas saem antes, e o desligamento só é realizado quando a situação familiar melhorou, portanto, as famílias deixam o programa quando arrumam emprego, na maioria das vezes sem registro em carteira, ou seja, elas aproveitam as oportunidades que o programa oferece e por conta própria tomam a iniciativa de deixar o programa. O Bolsa família não possui um tempo determinado para permanecer no programa, enquanto a família estiver no corte de renda continua no programa, como notamos anteriormente as ações complementares não atingiram ainda esta população e por este motivo, permanecem por anos no programa, sem perspectivas de deixá-lo.

Contudo, há de ser levado em conta que os programas de transferência de renda desconsideram as determinações sociais geradoras da pobreza e desigualdade social, tal posição limita a reflexão e a intervenção a melhoria imediata de condições de vida da população que se encontra na extrema pobreza. De acordo com Silva os referidos programas servem para manter e controlar a pobreza e para potencializar a legitimação do Estado, cria-se a ilusão de que a pobreza será combatida por meio de Política Social. (SILVA, 2010: 103) Deste modo, o recurso financeiro recebido pelas famílias não possibilita romper com a situação de pobreza, o recurso tem a função de suprir a necessidade imediata, que como vimos anteriormente, se refere à necessidade de alimentação.

Quanto à contribuição das ações socioeducativas do programa Renda Cidadã que objetivam a autonomia das famílias beneficiárias, verificamos que apesar do trabalho socioeducativo não permitir a possibilidade de autonomização das famílias de alguma forma ele contribuiu para pequenas mudanças em suas vidas. Constatamos que o CRAS só desenvolve trabalhos socioeducativo com as famílias do programa Renda Cidadã, por este motivo, as famílias do Bolsa Famílias não tem oportunidade de participar de nenhuma atividade, que a partir desta

pesquisa vemos como uma perda, dado as contribuições relatadas pelas famílias que participam de reuniões socioeducativas.

Com este trabalho constatamos que o nível do impacto dos programas na vida das famílias é limitado ao atendimento de necessidades imediatas e não possibilitam mudanças mais profundas em seu padrão de vida. Porém, apesar deste limite, a contribuição dos programas Renda Cidadã e Bolsa Família são relevantes na vida das famílias, pois constituem possibilidades concretas de melhoria das condições imediatas de vida de uma população que, muitas vezes, não possui renda alguma.

Por fim, concluímos que os programas Renda Cidadã e Bolsa Família são porta de entrada para as famílias que se encontram na pobreza e na miséria, mas são um fim em si mesmo. O que queremos aqui é apontar algumas saídas, entendemos que a transferência de renda deve estar associada ao trabalho socioeducativo, como um complemento, e para isso existem alguns desafios como a preparação sistemática e contínua das equipes que atuam com famílias no âmbito destes programas e a capacitação dos gestores do município. Pensamos que estes são passos fundamentais para um trabalho que apresente novos rumos e caminhos as famílias, ou seja, que as apresente a porta de saída.

Referencias Bibliográficas

BRASIL. Ministério Do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Política Nacional de Assistência Social**. Brasília, 2004.

BRASIL. Ministério Do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Norma Operacional Básica do SUAS – NOB\SUAS**. Brasília 2005.

BRASIL. Ministério Do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. **Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais**. Brasília 2009.

BRASIL. Ministério Do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Bolsa Família**. 24\09\2012 <<http://www.mds.gov.br/bolsafamilia>>

BRASIL. Ministério Do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Assistência social* – **Proteção Social Básica**. 24\09\2012 <<http://www.mds.gov.br/assistenciasocial/protecaobasica>>

BOSCHETTI. I. et al [Orgs]. **Política Social no Capitalismo: Tendências Contemporâneas**. 2. Ed. São Paulo: Cortez, 2009. 280p

COSTA, Regina Rodrigues. **O valor social do brincar para a criança: análise da brincadeira de rua na comunidade da Cachoeira – Guarujá S.P.** Dissertação (Mestrado em Serviço Social) Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – PUC –SP. São Paulo, 2010. 103f. Disponível em: <http://www.sapientia.pucsp.br/tde_busca/arquivo.php?codArquivo=12352> Acesso em: 04 de dez. 2012.

CYWINSK. Mercedes Manchado. **Repercussões do Programa de Renda Mínima de Santo André/SP – Família Cidadã (1998 – 2001) nas trajetórias de famílias**. Tese (Doutorado em Serviço Social) Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – PUC –SP. São Paulo, 2007. 288f. Disponível em: <http://www.sapientia.pucsp.br/tde_busca/arquivo.php?codArquivo=5943> Acesso em 14 de ago de 2012.

IAMAMOTO, M. V., CARVALHO, R. **Relações sociais e serviço social no Brasil: esboço de uma interpretação histórico-metodológica**. São Paulo: Cortez, 2009. 380 p

MEDEIROS. Marcelo. Artigo: **A Trajetória do Welfare State no Brasil: Papel Redistributivo das Políticas Sociais dos Anos 1930 aos Anos 1990**. Brasília, 2001. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/pub/td/td_2001/td_0852.pdf> Acesso em: 9/12/2012

MINAYO, M. C. S. (Org.) **Pesquisa Social: Teoria, método e criatividade**. 31ª Ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2012. 108 p

MOTTA. Ana Elizabete. *Seguridade Social Brasileira: Desenvolvimento Histórico e Tendências Recentes*. In **Revista Serviço Social e Saúde. Formação e Trabalho Profissional** [online]. ABEPSS e OPAS, 2006. Partes: 1ª e 2ª. Disponível em: <http://www.fnepas.org.br/pdf/servico_social_saude/inicio.htm> Acesso em: 10/12/2013

_____. **Orientações Técnicas para o Centro de Referência de Assistência Social** – Proteção Básica do Sistema Único de Assistência Social. Brasília, DF, 2009

SANTOS. Josiane Soares. **"Questão Social": particularidades no Brasil**. São Paulo, SP: Cortez Editora, 2012. 272 p.

SÃO PAULO. Secretaria de Desenvolvimento Social. **Programa Renda Cidadã**. Disponível em: <<http://www.desenvolvimentosocial.sp.gov.br/>> Acesso em: 10/11/2012.

SILVA, M. O. S. YAZBEK, M. C. GIOVANNI, G. **A política social brasileira no Século XXI: a prevalência dos programas de transferência de renda**. São Paulo: Cortez, 2004. 288 p.

SILVA. Maria O. da Silva [Coord.] **Avaliando o Bolsa Famílias: unificação, focalização e impactos**. São Paulo: Cortez, 2010. 135 p.

SPOSATI, Aldaíza. **A menina Loas**. São Paulo: Cortez, 2006.

_____. **SUAS: Configurando os Eixos da Mudança**. Brasília, DF, 2008.

VAZ, Ângela Omati Aguiar. **Guarujá, três momentos de uma mesma história.** Santos, SP: Editora Espaço do Autor, 2003. 175p.

WANDERLEY, Mariangela Belfiore, OLIVEIRA, Isaura Isoldi de Melo Castanho [Orgs]. **Trabalho com famílias: v.1. Metodologia e monitoramento.** São Paulo: IEE-PUC-SP, 2004. 140 p.

WANDERLEY, Mariangela Belfiore, OLIVEIRA, Isaura Isoldi de Melo Castanho [Orgs]. **Trabalho com famílias: v.2. Textos de apoio.** São Paulo: IEE-PUC-SP, 2004. 194 p.

YASBEK. Maria Carmelita. *Estado, Políticas Sociais e Implementação do SUAS.* In **SUAS: Configurando os Eixos da Mudança.** Brasília, DF, 2008. P 79 a 129.

Outras fontes consultadas

Sites consultados:

<www.guaruja1.hpg.ig.com.br> Acesso em: 06/01/2013.

<<http://hoteliernews.com.br>>. Acesso em: 06/01/2013.

<www.ibge.gov.br> Acesso em 03/09/2012.

<www.mpas.gov.br> Acesso em 10/09/2012.

<www.novomilenio.inf.br/guaruja/gbairronm.htm> Acesso em: 14/01/2013.

<www.planejamento.sp.gov.br> Acesso em 14/01/2013.

<www.seade.gov.br> Acesso em 12/12/2012.

<www.senado.gov.br> Acesso em 04/09/12

Legislação:

BRASIL. Constituição Federal de 1988. Título VIII Da Ordem Social; Capítulos I e II.

BRASIL. Presidência da República. *Lei Orgânica da Assistência Social*, Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, publicada no DOU de 8 de dezembro de 1993.

BRASIL. Lei nº 10.836, de 09 de janeiro de 2004. Cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências.

BRASIL. Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004. Regulamenta a Lei nº 10.836, de 09 de janeiro de 2004, que cria o Programa Bolsa Família, e dá outras providências.

GUARUJÁ. Lei nº 2.604 de 6 de fevereiro de 1998 que dispõe sobre o Fundo Municipal de Assistência Social.

GUARUJÁ. Lei nº 3.928 de 02 de abril de 2012 que dispõe sobre o Conselho Municipal de Assistência Social.

Relatórios e documentos consultados:

Plano Decenal de Assistência Social (2005-2015) da prefeitura municipal de Guarujá.

ANEXO – Roteiro de entrevista com as famílias

Identificação:

Idade:

Naturalidade:

Escolaridade:

Nº de filhos:

Estão na escola? Por que deseja que seus filhos frequentem a escola?

Carteira de vacina está atualizada? Por que vacina os filhos?

Com quem mora?

Condições de moradia (observação)

Trabalha atualmente? E antes de entrar no programa?

Renda familiar:

Quem mantém a família?

Quais serviços da prefeitura que você costuma procurar?

Que tipo de atividades de lazer você costuma realizar e quando?

Como era sua vida antes do programa?

De que atividades você participou ou participa do programa?

Lembranças que tem do período que participou do programa?

O que foi bom?

O que foi ruim?

Participar do programa afetou sua vida? Como?

Qual a importância do recurso para sua vida?

O que significou para você esta participação?